

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ІНВЕСТИВАННЯ
ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ
В УКРАЇНІ**

Монографія

За редакцією *Р. П. Бойчука*

Харків
«Право»
2014

УДК 340.12:001.895

ББК 67.0

Т33

*Рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного
розвитку Національної академії правових наук України
(протокол № 10 від 24.10.2014 р.)*

Рецензенти:

О. Д. Крупчан, доктор юридичних наук, доцент, дійсний член (академік) НАПрН України, директор Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва НАПрН України;

В. А. Устименко, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член-кореспондент НАПрН України, заступник директора з наукової роботи Інституту економіко-правових досліджень НАН України

Колектив авторів:

С. М. Прилипка – вступ, підрозд. 2.2 розд. 2 (у співавт. із О. М. Ярошенком); *М. І. Інишин* – підрозд. 2.8 розд. 2; *О. М. Вінник* – підрозд. 1.3 розд. 1; *Н. М. Внукова* – підрозд. 1.2 розд. 1; *О. М. Ярошенко* – підрозд. 2.2 розд. 2 (у співавт. із С. М. Прилипком); *В. Ю. Уркевич* – підрозд. 2.3 розд. 2; *Р. П. Бойчук* – підрозд. 1.1 розд. 1; *С. В. Глібко* – підрозд. 2.1 розд. 2; *Н. М. Вапнярчук* – підрозд. 2.6 розд. 2; *О. Ю. Палант* – підрозд. 2.5 розд. 2; *В. П. Кохан* – підрозд. 2.7 розд. 2; *І. П. Тимошевська* – підрозд. 1.5 розд. 1; *М. В. Мозальова* – підрозд. 1.4 розд. 1; *Я. А. Аркатов* – підрозд. 2.10 розд. 2; *А. В. Семенова* – підрозд. 2.9 розд. 2; *Т. П. Єгорова* – підрозд. 2.4 розд. 2

Теоретичні засади правового регулювання інвестування інноваційного

Т33 розвитку в Україні : монографія / С. М. Прилипка, Р. П. Бойчук, С. В. Глібко та ін. ; за ред. Р. П. Бойчука. – Х. : Право, 2014. – 480 с.

ISBN 978-966-458-718-8

Монографію присвячено дослідженню положень чинного законодавства України, а також вивченню проблем правового забезпечення залучення інвестицій з метою впровадження інновацій у різні галузі економіки, які б могли виступити рушійною силою розвитку економіки держави в цілому. Актуальність тематики монографії обумовлюється необхідністю переведення української економіки на інноваційну модель розвитку, вирівнювання соціально-економічного становища регіонів України.

Розраховане на науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, спеціалістів у сфері трансферу технологій, а також усіх тих, хто цікавиться проблемами інноваційних та інвестиційних відносин в Україні.

УДК 340.12:001.895

ББК 67.0

© Прилипка С. М., Бойчук Р. П., Глібко С. В. та ін., 2014

© Видавництво «Право», 2014

ISBN 978-966-458-718-8

Зміст

Умовні скорочення	4

Вступ	5

Розділ 1

Удосконалення правової інвестиційної політики

в процесі формування національної інноваційної системи	20

1.1. Проблеми модернізації інвестиційного законодавства як ключового фактору формування інноваційного поля України в умовах глобалізації економічного простору	20
1.2. Програмно-цільовий підхід до забезпечення експортно-імпортного потенціалу регіону з урахуванням переваг кластерного механізму	63
1.3. Удосконалення механізмів саморегулювання у відносинах публічно-приватного партнерства	99
1.4. Правове забезпечення захисту авторських прав	148
1.5. Захист прав іноземних інвесторів при здійсненні інвестування в Україні	170

Розділ 2

Актуальні напрями правової науки у сфері становлення

інвестиційного законодавства інноваційного спрямування	192

2.1. Правове регулювання окремих форм інвестиційної діяльності банків в інноваційному процесі	192
2.2. Недержавні пенсійні фонди як професійні учасники інвестування інноваційного розвитку України	223
2.3. Правове забезпечення інвестування сільського господарства	244
2.4. Інноваційна модель розвитку лісової галузі в Україні	286
2.5. Теоретичні і методологічні основи інвестиційної діяльності на ринку транспортних послуг	304
2.6. Інвестиції в освітню сферу – шлях до інноваційного розвитку України	339
2.7. Правові механізми залучення інтелектуальних ресурсів до інноваційної діяльності	354
2.8. Правове забезпечення формування кадрового потенціалу як складова інноваційного розвитку	385
2.9. Медичне страхування як елемент формування бази інноваційного потенціалу суб'єкта господарювання	425
2.10. Принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування в інвестиційній сфері	445

Вступ

Цю монографію присвячено проблемам правового забезпечення залучення інвестицій з метою впровадження інновацій у різні галузі економіки, які б могли виступити локомотивом розвитку економіки держави в цілому. Основною метою залучення інвестицій є насичення інвестиційними потоками пріоритетних напрямів розвитку економіки та забезпечення політичного, економічного та інноваційного розвитку держави. Якщо в державі немає сприятливого інвестиційного клімату, то залучення національних та іноземних інвестицій може стати проблемою, що, у свою чергу, буде гальмувати соціально-економічний розвиток країни.

Актуальність тематики обумовлюється необхідністю переведення української економіки на інноваційну модель розвитку, вирівнювання соціально-економічного становища регіонів України.

Інвестиційний клімат, як комплексне поняття, визначається сукупністю політичних, економічних, правових, адміністративних й інших умов для успішної діяльності інвестора. Сприятливий інвестиційний клімат передбачає оптимальне поєднання публічних інтересів суспільства та приватних інтересів інвестора, якого намагається досягти кожна держава в умовах конкуренції правових систем. На сьогодні можливо досягти певних переваг у створенні сприятливих умов для активізації інвестиційних процесів за умови: а) наближення правового регулювання до міжнародних стандартів; б) відмови від зарегульованості; в) розвитку інвестиційного законодавства при скороченні імперативних норм, розвитку контрактного (договірного) права.

У першому розділі монографії «Удосконалення правової інвестиційної політики в процесі формування національної інноваційної системи» розглядаються окремі напрями правової інвестиційної політики в процесі формування національної інноваційної системи. На основі аналізу практики впровадження національних інвестиційних проектів визначено окремі напрями модернізації інвестиційного законодавства. Одна з головних проблем – відсутність збалансованого, системного й уніфікованого регулювання інвестиційних правовідносин, попри те, що масив інвести-

ційного законодавства дуже великий і продовжує зростати. Утім збереження та породження нових прогалин і суперечностей сприяє не стільки вирішенню, скільки призводить до виникнення проблем у регулюванні інвестиційних відносин. Багато нормативних правових актів найчастіше не виконують повною мірою своїх регулятивних функцій через свою запутаність або розкиданість по різних документах.

Істотна проблема – недостатньо висока ефективність правових норм, що помітна в ситуаціях, коли ці норми, незважаючи на їхній характер, ігноруються, або не діють де-факто, або застосування цих норм ускладнено в силу їх недостатньої конкретності, суперечності з іншими нормами, що регулюють ті ж правовідносини.

Структура дослідження відповідає наявним актуальним проблемам у доктринальних положеннях та правовому регулюванні інвестиційних відносин.

На початку монографічного дослідження розглянуто такі прогресивні економіко-правові механізми побудови інвестиційно-інноваційного середовища, як кластеризація в окремих регіонах та державно-приватне партнерство. На прикладі Харківської області визначено передумови посилення експортного потенціалу регіонів. Результати аналізу сучасного стану експортної діяльності його підприємств дають підстави стверджувати, що підвищення конкурентоспроможності продукції харківських товаровиробників на зовнішніх ринках має відбуватися через посилення їх інвестиційно-інноваційної діяльності. Для комплексного вирішення завдань інформаційної підтримки просування вітчизняних товарів і послуг на зовнішні ринки на рівні держави необхідно формувати систему збору та аналізу експортних пропозицій, заяв і тендерів підприємств і закордонних споживачів, сприяти пошуку ділових партнерів, знижувати витрати експортерів на передконтрактній стадії.

Визначення напрямів експортно-імпоротної діяльності України за підходом «вигоди-витрати» дає змогу стверджувати, що з точки зору вигод найбільш пріоритетним напрямом міжрегіональної та транскордонної співпраці України з країнами світу вбачається співпраця при реалізації інвестиційних проектів та виробничо-технічна співпраця у правоохоронній діяльності, співпраця у сфері торгівлі товарами та послугами. Кластерний підхід став домінуючим інструментом підвищення конкурентоспроможності, визначено перспективні галузі кластеризації через формування кластерного механізму реалізації інвестиційних проектів. Кластерна модель розвитку на сучасному етапі є однією з пріоритетних, отже,

реалізація великих інвестиційних проектів національного та регіонального масштабів буде більш ефективною із застосуванням кластерного механізму.

Перспективним є розвиток державно-приватного партнерства (далі – ДПП) на основі створення кластерів, що дозволяє посилити можливості застосування норм і принципів ДПП для зміцнення ролі територій, розвитку галузей, які є найбільш привабливими для кластеризації.

На прикладі кластеризації агропромислового виробництва доведено доцільність ефективного використання технології державного управління для становлення та розвитку регіональних кластерних об'єднань у нових умовах глобалізації й помітного розвитку новітніх технологій, що дозволить використати наявні в регіоні можливості основних галузей, зокрема аграрних, для прискорення розвитку економіки та відновлення її здатності випускати конкурентоспроможну продукцію.

При змістовному дослідженні ДПП як форми взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства, зокрема з бізнесом, визначена його роль у сучасних умовах господарювання. Охарактеризовані ознаки ДПП та основні засоби саморегулювання – договори, що укладаються в рамках ДПП, установчі та внутрішні документи партнерів (що особливо актуально за інституційної корпоративної форми ДПП, відповідно до якої реалізація проектів ДПП зазвичай покладається на спільне підприємство за участю партнерів або спеціально створене для цього підприємство) та інших учасників відносин ДПП, акти рекомендаційного характеру (є загальноприйнятими в Європейському Союзі та інших країнах ринкової економіки). Проаналізовано чинне законодавство у сфері ДПП, запропоновано шляхи його удосконалення. Висвітлено складові державного регулювання відносин державно-приватного партнерства, якими є надання державної підтримки з метою стимулювання потенційних приватних партнерів до участі в ДПП та встановлення обмежень у формі вимог до ДПП (визначення основних параметрів ДПП, вимог до приватних партнерів, порядку їх обрання, укладення з ними договорів у рамках ДПП, виконання договірних та інших зобов'язань), контролю за їх (вимог) дотриманням (з метою забезпечення досягнення суспільно необхідного результату), що має здійснюватися уповноваженим органом виконавчої влади з питань ДПП з наділенням його низкою повноважень щодо ДПП. У дослідженні також визначено особливості застосування ДПП в окремій сфері економіки – житлово-комунальному господарстві (далі – ЖКГ) з урахуванням його специфіки (високої соціальної значущості ЖКГ з огляду

на мету його діяльності – задоволення щоденних життєво необхідних потреб населення та пов'язаних із цим нагальних проблем). Приділено увагу угодам ДПП як одній з основних форм ДПП: охарактеризовано їх умови, змістовне наповнення, загальні та спеціальні вимоги до угод ДПП. Проаналізовано правову конструкцію договорів ДПП.

Вирішення проблем галузевого та міжгалузевого регулювання інноваційного інвестування повинно ґрунтуватися на належному рівні правового забезпечення охорони об'єктів інтелектуальної власності, режиму залучення їх до господарського обороту та захисту інтересів правоволодільців та інвесторів. З цих підстав на основі аналізу міжнародних договорів, конвенцій, європейського законодавства у галузі боротьби з такими явищами, як «плагіат», «контрафакт» та «піратство», зроблено висновок про відставання законодавства України від європейського рівня захисту авторських та суміжних прав, саме у галузі запровадження дієвої системи нагляду та контролю за порушенням авторських прав в Україні. Зазначається, що для встановлення ознак плагіату твір повинен містити певну кількість концептуальних фрагментів, достатніх за обсягом для того, щоб їх можна було кваліфікувати як плагіат. Закономірності й характеристики, які раніше визначені, загальновідомі, підтверджені багатьма дослідженнями та є очевидними явищами, не можуть претендувати на наукову новизну та не матимуть ознак плагіату. Досліджено співвідношення понять «контрафакт» та «фальсифікат». Установлено, що контрафакт – це певний матеріальний носій виготовлення, поширення або використання якого порушує авторські права, натомість як фальсифікат – це підробка товару, що завдає шкоди правам споживачів, діловій репутації власникам авторських прав та спричиняє для них упущення вигоди.

Також досліджується поняття контрафактних товарів як матеріальних носіїв, у яких виражені результати інтелектуальної діяльності, що були виготовлені первинно на правових підставах, але використані засобами, не дозволеними правовласником. Проаналізувавши співвідношення таких явищ, як «піратство» та «контрафакт», здійснено висновок, що піратство слід вважати дещо вужчим за контрафакт, оскільки в результаті піратства завжди створюється контрафактний примірник, але не всі контрафактні примірники створюються в результаті піратської діяльності.

Особливу увагу приділено таким засобам захисту прав іноземних інвесторів при здійсненні інвестування в Україні, як:

- гарантія від зміни законодавства;
- гарантія від примусових вилучень, а також незаконних дій державних органів та їх посадових осіб;

- компенсація і відшкодування збитків інвесторам;
- гарантія в разі припинення інвестиційної діяльності;
- гарантія переказу доходів, прибутків та інших сум у зв'язку з іноземними інвестиціями.

Розглядаються випадки та умови застосування зазначених гарантій. Проаналізовано способи (форми) захисту прав інвесторів та наведено судову практику захисту інвесторами своїх прав та охоронюваних інтересів. Визначено суперечності судової практики та неузгодженості норм законодавства в інвестиційній сфері.

Другий розділ монографії *«Актуальні напрямки правової науки у сфері становлення інвестиційного законодавства інноваційного спрямування»* присвячений окремим проблемам правового забезпечення інвестування інноваційної діяльності галузей економіки та інфраструктурним правовим інститутам, які є базою в цій діяльності.

Ринок банківських послуг. Одним із основних елементів інвестиційної діяльності є банківський сектор, який, як інфраструктурний учасник, належним чином не використовується в інноваційних відносинах. Пріоритетами в дослідженні є висновки про необхідність використання в інноваційних відносинах інвестиційного потенціалу банків.

Банки в Україні як торговці цінними паперами мають економічні та правові переваги, що складаються з переваг виду організаційно-правової форми та виду суб'єкта господарювання, а також пов'язаних із цим підвищених економічних вимог до банків і відповідних гарантій для клієнтів. Тому найбільш значними перевагами банків порівняно з іншими суб'єктами професійної діяльності на фондовому ринку є можливість поєднання найбільшої кількості видів професійної діяльності з одночасним здійсненням банківської діяльності.

Для заохочення збільшення обсягів операцій на ринку цінних паперів з боку банків, що надасть змогу розвинути фондовий ринок України, необхідно застосовувати додаткові засоби, серед яких визначення з боку НБУ спеціалізації інвестиційних банків, встановлення заохочувальних економічних нормативів та введення для інвестиційних банків і для інших учасників ринку цінних паперів стимулюючого оподаткування.

Крім того, при нормативному регулюванні не враховані характерні переваги банків, які можуть надавати послуги довірчого управління фінансовими активами майже за всіма їх видами, що не створює стимулю-

ючого впливу на інвестиційну діяльність. Усунення наведених недоліків дасть поштовх розвитку венчурного інвестування.

Також проведено аналіз чинного законодавства щодо регулювання іпотечного фінансування в аспекті надання інвестиційних послуг через випуск іпотечних облігацій, при якому для інвесторів знижуються ризики, емітенти отримують довгострокове фінансування, а фондовий ринок – відповідні інструменти. Банки мають найбільш відповідні ресурси для такої діяльності, але сучасні умови інвестиційного ринку потребують уведення обов'язкових додаткових гарантій для інвесторів з боку третіх осіб при наявності пов'язаних банків та фінансових установ.

Недержавне пенсійне страхування. Наступною проблемою, яка розглядається в монографії, є правове забезпечення належного рівня соціальних відносин за рахунок залучення до інвестиційних процесів недержавних пенсійних фондів (далі – НПФ) в Україні з метою використання їх інвестиційного потенціалу. З макроекономічної точки зору, нерозвиненість системи НПФ позбавляє економіку потужного довгострокового фінансового ресурсу для інвестування. У системі недержавного пенсійного забезпечення серед вкладників спостерігається тенденція до скорочення або тимчасового припинення сплати внесків на користь учасників, що спричинена нестабільною економічною ситуацією. Серед визначених причин такого стану основними є відсутність надійного, прозорого та ефективного механізму реалізації інтересів учасників пенсійних фондів, що перешкоджає формуванню інвестиційних ресурсів та фактично виключає пенсійні фонди з інвестиційних процесів, у тому числі з фондового ринку. Вирішення цих питань знаходиться не в площині регулювання інвестиційного статусу НПФ, а більшою мірою в частині удосконалення публічних відносин між учасниками недержавного пенсійного страхування, у тому числі щодо відкритості та доступності інформації про активи НПФ, встановлення державного нагляду (контролю) за їх діяльністю, стандартизації їх звітності, законодавчого закріплення умов пенсійних контрактів та пенсійних схем.

Аграрний сектор. У рамках модернізації правового забезпечення інвестування сільського господарства з метою відродження села не тільки як виробничого, а й як духовного середовища з перетворенням сільської місцевості у сприятливий для проживання сільського населення ареал до законодавства України слід включити низку спеціальних правових приписів щодо функціонування агрохолдингів, зокрема, запропоновані такі. По-перше, слід законодавчо обмежити площі земельних ділянок, що мо-

жуть перебувати в оренді агрохолдингів чи його учасників (аграрних господарств). Такі спроби здійснювалися в окремих проектах закону України про ринок земель. Розміри таких площ мають бути науково обґрунтованими та такими, що не дозволяли б агрохолдингу перетворюватися на монопольну структуру у певному сегменті аграрного ринку. Також можливим є й обмеження території функціонування агрохолдингу певним адміністративним районом. По-друге, слід встановити зобов'язання агрохолдингів сплачувати частину податкових платежів до відповідного місцевого бюджету за місцезнаходженням використовуваних ними земельних площ. Розмір таких платежів може визначатися виходячи з площі земельних ділянок, що використовуються для виробництва сільськогосподарської продукції. По-третє, слід зобов'язати агрохолдинги надавати робочі місця для певної кількості мешканців сільських населених пунктів за місцезнаходженням використовуваних ними земельних площ. Зокрема, кількість таких працівників може визначатися залежно від площі земельної ділянки, що використовується відповідним агрохолдингом. У разі невиконання такого обов'язку агрохолдинг має сплатити відповідні кошти до місцевого бюджету.

У результаті проведеного аналізу було встановлено, що пріоритетною галуззю потенційних емітентів України для IPO на фондовому ринку є аграрний сектор. Основною метою проведення IPO на фондовому ринку є досягнення певних переваг з точки зору організації підготовки і здійснення публічної оферти акцій, серед яких основними є такі:

- доступ вітчизняних компаній до значних обсягів фінансових ресурсів;
- співпраця з іноземними партнерами;
- покращення іміджу на міжнародних ринках капіталу;
- розширення діяльності;
- підвищення ефективності здійснення публічної пропозиції акцій (з точки зору обсягів отриманих ресурсів);
- встановлення сталих ділових зв'язків.

Проте через невідповідність рівня розвитку фондового ринку України європейським фондовим ринкам (на яких відбувається розміщення облігацій) існують певні обмеження і бар'єри, серед яких низький рівень конкурентоздатності фінансових установ однієї країни порівняно з іншою; низький ступінь довіри іноземних інвесторів до українських компаній.

Проте загальною тенденцією є підвищення попиту на розміщення акцій на міжнародних фондових ринках, що є економічно вигідним напрямом залучення інвестицій для розвитку аграрної галузі в Україні.

Лісова галузь. Розвиток інноваційного правового забезпечення сталого управління лісами в Україні має бути спрямований на вирішення найбільш актуальних проблем лісового законодавства, його гармонізацію з нормами міжнародного права. До числа найвагоміших напрямів інноваційного розвитку правового забезпечення слід віднести:

- підвищення правового статусу лісів як особливого об'єкта нерухоомості, тісно пов'язаного із землею і такого, що визначає режим використання останньої;

- посилення правового захисту лісів як відновлювального природного ресурсу і надзвичайно важливого компонента біосфери, що має глобальне екологічне і соціально-економічне значення;

- розвиток усіх форм власності на лісові ресурси;

- децентралізацію державного управління лісами і підвищення ролі громадськості в даному процесі;

- адаптацію лісового законодавства до умов ринкової економіки, – перехід на економічні методи управління і ринкові механізми використання лісів та відтворення лісових ресурсів;

- підвищення правового статусу і розширення функцій лісовпорядкування як основи кадастрового обліку лісів, ведення лісового реєстру, лісового планування та лісоуправління;

- створення умов для ефективної боротьби з незаконними рубками та іншими лісопорушеннями на основі системи обліку і контролю заготовленої, придбаної та переробленої деревини;

- удосконалення порядку здійснення державного нагляду в лісах;

- перехід до стратегії управління лісовими пожежами;

- удосконалення порядку ведення господарської діяльності в лісах.

Для посилення правового захисту лісів пропонується ввести чіткі обмеження на цивільний обіг лісів і земель лісового фонду, заборону на переведення даних земель у захисних лісах у землі інших категорій для будь-яких потреб, крім державних.

Титульним власником домінуючої частини лісового фонду повинна бути саме держава. Тим не менше, суттєвий вплив на розподіл управлінських повноважень має чинити поділ лісової власності на державну, комунальну та приватну. Адже кожний власник має самостійно управляти належними йому лісами, керуючись загальнообов'язковими приписами законодавства.

Механізм ефективного використання лісових ресурсів, безперечно, повинен бути ринковим, але базуватись не на вільній купівлі-продажу лісів і земель лісового фонду, а на передачі в оренду лісів, які залишати-

муться у власності держави чи територіальних громад. У чинний Лісовий кодекс України слід ввести положення про те, що повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (стосовно визначення обсягів лісокористувань, здійснення лісовпорядкування, обліку, організації охорони лісів, надання земель лісового фонду у постійне користування чи в оренду, надання дозволів на користування лісовими ресурсами тощо) мають бути чітко прив'язані до лісів відповідної форми власності (державної чи комунальної) і не перетинатися.

Ринок транспортних послуг. Для вирішення основних проблем розвитку і функціонування регіонального транспортного комплексу (далі – ТК), необхідно не тільки визначити основні принципи і зміст державної транспортної політики, а також підходи, які повинні бути реалізовані стосовно регіонів, а й провести детальний аналіз транспортної інфраструктури, починаючи з конкретних господарюючих суб'єктів і закінчуючи регіональною транспортною мережею в цілому. Першочергове значення в цьому питанні має правильне визначення сутності регіональної інвестиційної політики.

Залежно від масштабу та строків вирішення завдань регіональна інвестиційна політика містить у собі стратегію й тактику. Регіональна стратегія залучення інвестицій включає стратегічний аналіз, стратегічний вибір об'єкта інвестиційного вкладення і визначає заходи щодо реалізації стратегії. Потреба в систематичному формуванні стратегії залучення інвестицій у розвиток як транспорту, так і економіки регіону в цілому визначається тим, що:

- вона дозволяє визначити та обґрунтувати цілі, конкретизувати завдання регіональної інвестиційної політики;
- виявити основні стратегічні проблеми;
- сприяти обґрунтованому розміщенню інвестиційних ресурсів;
- потенційно забезпечувати підвищення рівня розвитку інфраструктури регіону.

Формування регіональної інвестиційної політики повинне ґрунтуватися на таких положеннях.

1. Необхідний чіткий, законодавчо закріплений розподіл повноважень між органами державної та регіональної влади. Україна має потребу в такому законодавстві, яке б сприяло зміцненню фінансової самостійності суб'єктів господарювання при посиленні економічного розвитку всієї держави.

Обставини та стан економіки регіону наполегливо вимагають більш широких прав і повноважень у розпорядженні й використанні тих переваг, якими регіон володіє. Тоді у органів виконавчої влади з'явиться реальна можливість розробити власні програми залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, скоординувати їх із довгостроковими програмами розвитку території, забезпечити раціональне їх розміщення.

Обґрунтовується необхідність надання місцевим органам влади, за рахунок внутрішніх можливостей, пільгового податкового режиму для тих підприємств, що використовують сторонній капітал, і проектів, які сприяють вирішенню важливих внутрішньорегіональних проблем.

Крім того, надавати юридичним особам, що займаються інвестиційною діяльністю, податковий інвестиційний кредит із відстрочкою початку погашення заборгованості на 2 роки після дати підписання кредитної угоди строком на 5 років.

2. З метою ефективного цілеспрямованого управління інвестиційними процесами необхідно, на наш погляд, сконцентрувати функції регулювання процесами інвестиційної діяльності в одному органі як на державному, так і на регіональному рівнях.

3. Інвестиційна політика може стати реальною й обґрунтованою, якщо вона базується на конкретних програмах. Ці програми повинні бути зосереджені насамперед на пріоритетних сферах галузі і мати показовий характер. Реалізація проектів вимагає проведення попередньої роботи з економічного обґрунтування співробітництва з погляду ефективності вкладення коштів, їх валютної самооплатності, відповідності екологічним стандартам.

4. Необхідно забезпечити інформованість про інвестиційну діяльність у регіоні.

5. Потрібно розробити економічні та організаційні заходи стимулювання припливу як національних, так і іноземних інвестицій у регіони.

Стимулювання національних інвестицій може бути здійснене за рахунок державних гарантій, або, наприклад, надання будівель і землі на безкоштовній основі, податкових канікул, права прискореної амортизації, позик під низький відсоток, субсидування, безкоштовного навчання персоналу тощо. При використанні цих заходів необхідно насамперед виходити із пріоритетів регіональної інвестиційної політики. Особливо важливим питанням при цьому залишається підвищення ефективності інвестицій.

Результати дослідження дозволяють зробити такі висновки.

Існуюча в Україні законодавча база транспортної галузі не відповідає потребам реформування і розвитку держави, що, зокрема, виражається

у відсутності законодавчо закріпленого фінансового забезпечення перетворень.

На основі вивчення вітчизняного і іноземного досвіду у даному монографічному дослідженні сформульовані перспективні напрями реформування існуючого транспортного комплексу: організація ефективного управління в сфері виробництва та надання транспортних послуг; поглиблення демонополізації транспортного обслуговування, створення конкурентного середовища на ринку транспортних послуг; забезпечення беззбиткового функціонування транспортних підприємств; технічне переоснащення транспортного комплексу, наближення до вимог Європейського Союзу показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на створення транспортних послуг.

Політика залучення інвестицій повинна включати такі пріоритетні напрями:

- створення пільгових умов для підприємництва: введення податкових пільг, що враховують несприятливі умови бізнесу через слабкий розвиток виробничої й соціальної інфраструктури;

- перехід в інвестиційному співробітництві від переважної орієнтації на великомасштабні проекти до інтенсивного розвитку співробітництва із дрібними і середніми фірмами.

Стратегія залучення сторонніх капіталів повинна базуватися на таких принципах:

- правова стабільність;

- наявність законодавчо оформлених пільг для інвесторів та інформованість про них;

- розробленість процедур здійснення інвестування: одержання прав на користування землею, спорудами тощо, юридичне оформлення взаємних прав та обов'язків.

Для розвитку пріоритетних галузей необхідно стимулювати приватні вкладення в них шляхом участі (на паях) у найбільш ефективних інвестиційних проектах, здійснювати кредитування інвестиційних програм, що мають ключове значення для розвитку економіки регіону.

Концепція регіональної інвестиційної політики передбачає створення ефективного і конкурентного ринку капіталів, системи управління його рухом, що є важливою умовою залучення нових інвестицій, їх розширення в інтересах піднесення економіки регіону. Інструментами підтримки і реалізації такої політики та обраної на її основі тактики повинні стати посилення ринкових відносин, підтримка стимулюючої ролі конкуренції,

фіскальна політика, контроль інфляції, що в остаточному підсумку неминуче буде сприяти підвищенню привабливості регіонів для вкладення капіталів та їх інвестиційної активності.

Людські ресурси. Розглядаючи місце людини в системі виробництва, перш за все треба мати на увазі, що вона є фактором виробництва і його основною продуктивною силою. Саме тому створення сприятливого інвестиційного клімату зумовлює необхідність глибоких перетворень в освітній сфері та охороні здоров'я.

Для покращення ситуації з інвестиціями в системі освіти доцільно перш за все вдосконалити систему управління інноваційно-інвестиційною діяльністю цієї сфери й модернізувати її фінансово-економічний механізм та розробити відповідно до сучасних ринкових умов довгострокові стратегії стимулювання залучення освітніх інвестицій. Зокрема, до основних шляхів інвестиційної діяльності в освітній сфері слід віднести такі:

- підвищення ефективності формування й використання інвестиційних бюджетних видатків в освітній сфері;
- удосконалення методики визначення ефективності використання інвестиційних коштів на функціонування і розвиток освіти та її затвердження на державному рівні;
- упровадження цілісної системи середньо- і довгострокового планування інвестицій та інновацій у галузі освіти;
- інтеграція освіти і науки: більш повне використання наукового потенціалу навчальних закладів, педагогів-новаторів; активізація наукових підрозділів; співпраця з НАН України, галузевими академіями наук та іншими науковими установами;
- інтеграція освіти і науки до світового освітнього й наукового простору, співпраця з міжнародними, регіональними та національними фондами, налагодження взаємовигідних зв'язків із закордонними партнерами;
- урахування в інвестиційній політиці держави реальних потреб та інтересів усіх суб'єктів, які належать до системи освіти¹;
- сприяння інтеграції науково-технічного потенціалу в промисловість та створення ефективної системи поєднання досягнень науки, технології, виробництва і ринку в контексті інноваційної політики;
- формування адекватної сучасним технологіям кадрової інфраструктури основних галузей промисловості і сфери послуг, здійснення оновлення професійної освіти з урахуванням потреб ринку праці, забезпе-

¹ Див.: Яровенко, Т. С. Інвестиції в освіті: особливості, проблеми та тенденції [Електронний ресурс] / Т. С. Яровенко. – Режим доступу: <http://economics-issues.com.ua>.

чення випереджаючого розвитку початкової й середньої професійної освіти;

- створення наукової концепції інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів у контексті інтеграції науки, освіти, виробництва, бізнесу з метою виявлення слабких і сильних сторін;

- розширення повноважень органів місцевого самоврядування в питаннях управління освітою;

- істотне підвищення якості професійної освіти в економіці й управлінні;

- всебічний розвиток системи просвіти населення, професійної підготовки та перепідготовки, підвищення кваліфікації та післядипломного навчання, популяризації новітніх знань у науковій та науково-технологічній сферах тощо;

- забезпечення професійної підготовки та підвищення якості робочої сили відповідно до структурних змін, які відбуваються в економіці;

- організація належної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, призначених для управління якістю освіти. Зокрема, слід створити незалежну службу оцінки якості освіти, яка б оцінювала відповідність набутої якості освіти затвердженим вимогам і нормативним показникам.

Правове забезпечення формування кадрового потенціалу, зокрема державної служби, є наріжним питанням складової інноваційного розвитку. Інноваційний розвиток кадрів повинен охоплювати максимально можливу кількість аспектів по вдосконаленню ефективності їх діяльності, що призведе до забезпечення реального результату, який наблизить Україну до правової та соціальної держави і громадянського суспільства. У зв'язку з реформаційними процесами прийнято ряд нових нормативно-правових актів у сфері інноваційного розвитку кадрів державної служби, які отримали в монографії належне висвітлення та аналіз, у тому числі новий Закон України «Про державну службу». Відмічається, що саме необхідністю вдосконалення поняття державної служби з тим, щоб воно відповідало не тільки дійсності, а й виражало характерні риси державної служби, до побудови якої в Україні прагне законодавець, і пояснюється наявність численних визначень вказаного поняття з різних аспектів, у різних сферах дослідження, з різними акцентами у розкритті сутності державної служби.

Розкрито характерні сутнісні ознаки державної служби як виду діяльності та соціального інституту та визначено її особливості. Наведено

гарантії службово-трудової діяльності державних службовців та їх види. Розглянуто особливості юридичної відповідальності державних службовців.

Детальний аналіз правового забезпечення інноваційного розвитку кадрів свідчить, що, незважаючи на позитивні моменти, у сучасних умовах інноваційного розвитку кадрів існує ряд проблем реформування законодавства у цій царині: 1) проблематика систематизації та уніфікації законодавства; 2) проблематика колізій норм права, що регулюють інноваційний розвиток кадрів; 3) неоднозначність та неоднаковість викладення норм права у цій сфері; 4) проблема невідповідності більшості норм законодавства реальним суспільним процесам, виключно декларативний характер таких норм, відсутність механізмів їх реалізації; 5) невідповідність норм права загальноприйнятим світовим нормативно-правовим актам.

Тенденції включення людського капіталу до правової сфери в Україні представлені практикою застосування запозиченої праці, трансферів професійних спортсменів на правах оренди. Запропоновано поняття «інтелектуальні ресурси» як аналог економічному терміну «людський капітал». Охарактеризовано людський капітал в інноваційній сфері через категорію «інтелектуальні ресурси інноваційної діяльності», визначено склад цього поняття. Визначено поняття та класифікацію інвестицій в інтелектуальні ресурси інноваційної діяльності на рівні підприємства та держави. Проаналізовано ризики інвестування в людський капітал на рівні підприємства та держави. Розглянуто роль та значення інноваційного потенціалу підприємства та готовності людського капіталу до інноваційного розвитку. Подано детальну характеристику суб'єктів інноваційної праці: визначаються види суб'єктів інноваційної праці та пропонуються юридичні критерії їх виокремлення. Розглянуто процедури оцінки та атестації інноваційних працівників. Надано правову характеристику стану розвитку нестандартної зайнятості в Україні, зокрема запозиченої праці, визначено її види та особливості. Розглянуто проблеми правового регулювання та застосування запозиченої праці на практиці.

Медичне страхування. Загальнообов'язкове державне медичне страхування є складною багатофункціональною й багатосуб'єктною системою, у якій забезпечуються адекватний рівень й якість життя населення. Державність будь-якого типу гарантує включеність людини в суспільство, соціалізованість його життєдіяльності в цілому й кожної з її сфер зокрема. Завдяки соціалізованості виникає загальнонаціональна уява про нормальні умови життя в соціумі. Негативні відхилення від норми сприймаються

як соціальне неблагополуччя й вимагають державного впливу, який має підпорядковуватися певним принципам. Рухливий складник дозволяє принципу орієнтуватися в динамічному соціальному просторі й направляти суб'єкта в його діяльності, зберігаючи суть явища. Завдяки існуванню рухливої частини принципи здатні впливати на його поведінку найбільш ефективним способом, застосовуючи для цього переконливі аргументи. Визначивши основні принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування, можемо сформувати надійний фундамент нормативно-правового забезпечення відносин у цій царині соціального страхування.

Проведене дослідження обґрунтовує необхідність удосконалення законодавчого визначення трьох рівнів фінансування системи охорони здоров'я в Україні.

Перший рівень повинен фінансуватися державою, з цих коштів допомога надаватиметься частині населення, котра неспроможна буде сплачувати внески на соціальне медичне страхування. Звідси, доцільно прийняти Закон України «Про фінансування системи охорони здоров'я населення».

Другий рівень – це система обов'язкового соціального медичного страхування. Учасниками мають виступати працівники, роботодавці, тобто страхувальники, які сплачуватимуть внески до страхового фонду, та держава у виняткових випадках, коли необхідно здійснити асигнування для здійснення належного рівня медичної допомоги. У цьому випадку допомога надаватиметься працюючому населенню та членам їх сімей. Відповідно, необхідно прийняти Закон України «Про обов'язкове соціальне медичне страхування».

Третій рівень – це система отримання медичної допомоги в приватному порядку.

Пропоноване монографічне дослідження здійснене в рамках відповідної фундаментальної теми, затвердженої для Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України, матеріали було сформовано згідно з наданими працями наукових співробітників.

С. М. Прилипко,
головний учений секретар НАПрН України,
академік НАПрН України,
доктор юридичних наук,
професор

Удосконалення правової інвестиційної політики в процесі формування національної інноваційної системи

1.1. Проблеми модернізації інвестиційного законодавства як ключового фактору формування інноваційного поля України в умовах глобалізації економічного простору

Інвестиційний потенціал України обумовлений високим рівнем попиту на капіталовкладення з боку виробничого сектору й існуючими передумовами для його реалізації. Це зумовлює необхідність удосконалення державної економічної політики – створення й забезпечення чіткого функціонування інфраструктури ринку і розвиток приватного підприємництва.

Теорією й практикою держав, що вже здійснили модернізацію, доведено, що базовою передумовою і двигуном успішного й поступального розвитку країни є активна інвестиційна діяльність, націлена на реалізацію різних проєктів, а питання створення не просто сприятливого, а конкурентоздатного інвестиційного клімату має стратегічне значення.

Це дослідження ґрунтується на використанні теоретичних праць вітчизняних і зарубіжних вчених-правознавців з цивільного, господарського, міжнародного приватного права, а також теорії права, у тому числі на основі праць Т.Є. Абової, М.М. Агаркова, С.С. Алексєєва, Л.П. Ануфрієвої, А.В. Асоскова, М.М. Богуславського, М.І. Брагінського, А. Бутнярова, В.В. Борщевського, І.Р. Боднара, О.М. Вінник, Н.Г. Вілкової, І.П. Гайдучького, Х. Данханя, Г.К. Дмитрієвої, А.С. Довгерта, П. Жюйара, Д.В. Задихайла, О.Р. Зельдіної, Г.Л. Знаменського, Д. Карро, О.Р. Кібенко, В.І. Кисіля, Г.В. Козаченко, О.С. Комарова, В.М. Корецького, В.М. Кос-

сака, Х. Коха, Н. С. Кузнєцової, Х. Кьотца, В. В. Лаптева, Л. Л. Лазебник, Л. А. Лунца, В. В. Луця, У. Магнуса, В. К. Мамутова, Н. І. Маришевої, О. О. Мережка, А. В. Омельченко, І. Польової, М. Г. Розенберга, Н. О. Саниахметової, В. Л. Толстих, К. Цвайгерта, М. Чанга, Я. М. Шевченко, В. С. Щербини та ін.

У зарубіжній літературі неабияка роль у дослідженні критеріїв визначення національності й правового режиму діяльності юридичної особи належить, зокрема, таким правознавцям: П. Беренсу, Г. Відеманну, П. Крейгу, А. Менендесу, П. Мучлінські, О. Сандроку.

Нормативно-правову і інформаційну базу дослідження склали закони України «Про режим іноземного інвестування», «Про інвестиційну діяльність»; Закон про інвестиції (Investment Canada Act) 1985 р.; Закон США «Акт про іноземні інвестиції і національну безпеку 2007 року» (Foreign Investment and National Security Act of 2007), джерела для проведення порівняно-правового аналізу законодавства ЄС, у тому числі Римський договір 1957 р. про заснування Європейської спільноти та ін.

Питання ефективності залучення інвестицій, зокрема іноземних, обговорюється багатьма політиками, науковцями та громадськими діячами.

Метою дослідження є визначення шляхів вирішення проблем активізації інвестиційної активності, залучення національних та іноземних інвестицій в економіку України, формування подальшої стратегії розподілу інвестицій між пріоритетними галузями.

Розкриття складових цієї проблеми включає дослідження таких понять, як «інвестиції», «інвестиційні відносини», «інвестиційний клімат», «інвестиційна привабливість», проблем, чинників і шляхів залучення інвестицій з метою забезпечення інноваційного розвитку економіки України.

За визначенням І. О. Бланка, інвестиція (від лат. *invest* – вкладення коштів) – це вкладення капіталу у всіх його формах у різні об'єкти (інструменти) його господарської діяльності з метою одержання прибутку, а також досягнення іншого економічного чи позаекономічного ефекту, здійснення якого базується на ринкових принципах і пов'язане з факторами часу, ризику і ліквідності¹. Указана сутність інвестицій закріплена у ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р. № 1560-ХІІ². Інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цін-

¹ Бланк, И. А. Финансовый менеджмент [Електронний ресурс] : учеб. курс / И. А. Бланк. – Режим доступу: <http://institutiones.com/download/books/1227-finansovyy-meneditment.html>.

² Про інвестиційну діяльність [Текст] : Закон України від 18.09.1991 № 1560-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 646.

ностей, щокладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект.

Розгляд правового змісту інвестиційних правовідносин й інвестиційної діяльності варто почати, на наш погляд, з головного критерію. Інвестиційні правовідносини можна визначити як суспільні відносини, пов'язані з інвестиціями й інвестиційною діяльністю, урегульовані нормами різних галузей права, у результаті чого в учасників цих правовідносин виникають майнові та особисті немайнові права й обов'язки, а під інвестиційною діяльністю розуміється вкладення матеріальних і нематеріальних цінностей в об'єкти підприємницької й інших видів діяльності, а також фактичні дії по реалізації інвестицій з метою одержання прибутку, досягнення позитивного соціального ефекту від використання цих об'єктів у майбутньому.

Залежно від об'єкта інвестування інвестиційні правовідносини поділяються на правовідносини, пов'язані з речовим правом власності (із вкладенням інвестицій у майнові права), і правовідносини, пов'язані з інтелектуальною власністю. До першої групи відносять інвестиційні правовідносини, що виникають у зв'язку зі створенням суб'єктів господарювання, придбанням майнових комплексів, будинків, споруд, часток участі в підприємствах, паїв, акцій, облігацій й інших цінних паперів; у результаті вкладення інвестицій у новостворювані і такі, що модернізуються, основні фонди й обігові кошти у всіх галузях і сферах народного господарства; придбання прав користування землею й іншими природними ресурсами і т. ін.

У ході інвестиційної діяльності інвестор здійснює, як правило, акт відчуження майна, що становить інвестицію. Однак варто звернути увагу на те, що, принаймні, у момент відчуження відчужуване майно підлягає грошовій оцінці, оскільки подібно до випадків із грошовим капіталом акт відчуження має тимчасовий характер, і рано чи пізно при нормальному розвитку виробництва інвестор повинен мати розумні підстави розраховувати на зворотність інвестованих засобів, якщо не в первісній формі, то у формі грошового еквівалента.

Учасниками інвестиційних правовідносин є також держава та територіальні громади. Реалізуючи публічні інтереси суспільства, держава впливає на господарську діяльність, регулює й контролює її; крім того, держава, органи місцевого самоврядування організовують діяльність господарського життя, тобто в цих суб'єктів переважають організаційні

елементи, ними приймаються рішення про створення й ліквідацію суб'єктів господарської діяльності, управління власністю, визначення режимів господарювання.

Особливість держави та територіальних громад як учасників інвестиційних правовідносин полягає в тому, що можливість бути стороною таких відносин не обумовлюється наявністю в них статусу юридичної особи. Норми, що визначають участь у інвестиційних відносинах, застосовуються до державних органів у силу самого факту вступу в ці відносини. Однак вступати в інвестиційні правовідносини безпосередньо держава та територіальні громади не можуть. Від імені України, а також територіальних громад можуть своїми діями набувати і здійснювати майнові й особисті немайнові права та обов'язки, виступати в суді відповідно органи державної влади і органи місцевого самоврядування в рамках їхньої компетенції, установлені актами, що визначають статус цих органів. Як учасники інвестиційних відносин держава, територіальні громади через свої уповноважені органи вступають у найрізноманітніші відносини, їх договірні й позадоговірні зобов'язання є досить великими.

Реальні інвестиції частіше здійснюються у формі інвестиційних проєктів. Інвестиційна стратегія будь-якого підприємства складається з пакета проєктів. Будь-який господарюючий суб'єкт веде підприємницьку діяльність тією чи іншою мірою в умовах невизначеності й ризику. Під ризиком розуміється можливість виникнення умов, що приводять до негативних наслідків. Ризик є економічною категорією. Згідно з Коротким етимологічним словником російської мови слово «риск» запозичене з французької мови (*risque* – небезпека), у свою чергу, французьке слово походить від грецького *rizikon* – «риф», «підводна скеля», що асоціюється з поняттям «лавірувати між скелями». Як бачимо, «ризик» у такому випадку означав можливу небезпеку і це розуміння збереглось дотепер¹.

Інвестиційний ризик виступає складовою частиною загального фінансового ринку і являє собою ймовірність (загрозу) фінансових втрат (втраати, принаймні, частини своїх інвестицій), недоодержання доходів від інвестицій або появи додаткових інвестиційних витрат.

Державне регулювання інвестиційної діяльності полягає в законодавчо закріплених цілях. Поряд із генеральними та загальними цілями державного регулювання економіки воно спрямоване на забезпечення гарантій прав суб'єктів інвестиційної діяльності і захисту інвестицій. Держава

¹ Краткий этимологический словарь русского языка [Текст]. – М., 1971.

гарантує насамперед стабільність прав, що дуже важливо при довгострокових інвестиціях. Інвестиції можуть бути припинені лише у випадку стихійних лих, визнання інвестора банкрутом, надзвичайного стану й екологічних порушень.

Варто відмітити, що, на жаль, більшість гарантій, передбачених у законі, мають декларативний характер, оскільки не розроблені достатні дієві механізми їхньої реалізації.

Україна володіє низкою значних переваг, які, за умови проведення ефективної економічної та правової реформи, дозволять їй стати інвестиційно привабливою країною. Серед них: значний природно-ресурсний потенціал, чимала кількість недостатньо використовуваних фізичних і людських ресурсів, високий рівень промислового виробництва, стратегічно вигідне географічне розташування, наявність одного з найбільших ринків Східної Європи, доступ до чотирьох із десяти європейських транспортних коридорів, 1/3 світових чорноземів, кваліфіковані й відносно дешеві трудові ресурси тощо.

Будь-яка держава за певних обставин потребує залучення інвестицій. Це необхідно як для її політичного, так і для економічного розвитку. Основною метою цього процесу є насичення інвестиційними потоками пріоритетних напрямів розвитку економіки та забезпечення інноваційного розвитку держави. Якщо в країні немає сприятливого інвестиційного клімату, то залучення національних та іноземних інвестицій може ставати проблемою, що, у свою чергу, буде гальмувати соціально-економічний розвиток країни.

Інвестиційний клімат є визначальним чинником залучення інвестицій. Це поняття є комплексним, визначається сукупністю політичних, економічних, правових, адміністративних й інших умов для успішної діяльності інвестора. Сприятливий інвестиційний клімат передбачає розумні умови для підприємництва, а саме:

- а) наближення правового регулювання до міжнародних стандартів;
- б) відмова від зарегульованості;
- в) розвиток інвестиційного законодавства при скороченні імперативних норм, розвиток контрактного (договірного) права.

Інвестиційний клімат – це сукупність політичних, соціально-економічних, фінансових, соціально-культурних, організаційно-правових і географічних факторів, які притаманні певній країні і визначають її привабливість для іноземного інвестора. Характеризуючи сучасний стан інвестицій в Україні, можна зазначити, що наша держава не здобула серйозних

досягнень у забезпеченні національної конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості. Під час економічної кризи інвестиційна діяльність в Україні значно знизилася. Попит на інвестиції падав значно швидше, ніж виробництво валового продукту. Однією з причин цього було те, що інфляція суттєво знецінювала інвестиційні кошти¹.

Згідно з ч. 1 ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність» державне регулювання інвестиційної діяльності включає: 1) управління державними інвестиціями; 2) регулювання умов інвестиційної діяльності; 3) контроль за здійсненням інвестування всіма інвесторами та іншими учасниками інвестиційної діяльності.

Державне регулювання умов інвестиційної діяльності здійснюється шляхом: 1) системи податків з диференціацією суб'єктів і об'єктів оподаткування, податкових ставок і пільг; 2) проведення кредитної та амортизаційної політики, у тому числі шляхом прискорення амортизації основних фондів; 3) надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв; 4) встановлення державних норм, правил і стандартів; 5) застосування антимонопольних заходів; 6) роздержавлення та приватизації державної власності; 7) визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами; 8) політики ціноутворення; 9) експертизи інвестиційних проектів будівництва; 10) ліцензування спеціальних видів робіт у процесі здійснення інвестиційної діяльності в проектуванні, будівництві, вкладенні інвестицій за межами України; 11) аналізу стану містобудування, прогнозування його розвитку; 12) контролю за дотриманням інвестиційного законодавства, державних стандартів, норм і правил, затвердженої містобудівної документації, інвестиційних програм і проектів будівництва, раціональним використанням територіальних і матеріальних ресурсів; 13) інших заходів. Серед інструментів регулювання інвестиційних відносин необхідно виділити нормативно-правові акти, програми, норми амортизаційних відрахувань, бюджетне фінансування, державні закупівлі тощо.

Система форм та притаманних їм засобів державного регулювання інвестицій в Україні представлена, у першу чергу, такими інструментами, як концесія, реєстрація іноземних інвестицій, реєстрація інвестиційних договорів, ліцензування, державна реєстрація речових прав на майно тощо.

¹ Див.: Лазебник, Л. Л. Інвестиційний клімат та економічна мотивація іноземного інвестування в Україні [Текст] / Л. Л. Лазебник // Фінанси України. – 2010. – №4. – С. 82–88.

Концесія історично є класичною формою допуску іноземних інвестицій до економічної діяльності на території держави, що допускає інвестиції. Вона застосовується й до українських інвесторів.

Формулювання національного режиму й режиму найбільшого сприяння, що міститься в Генеральній угоді про тарифи й торгівлю (ГАТТ) і в угодах, укладених у рамках ГАТТ (ГАТТ'94, включаючи Угоду про створення Всесвітньої торговельної організації – ВТО), стосується відносин, пов'язаних із застосуванням дозвільної системи. З одного боку, угоди ГАТТ/ВТО встановлюють вимоги недискримінації іноземних юридичних і фізичних осіб при одержанні ними необхідної ліцензії – принцип вільного доступу на ринок. З другого боку, угода ГАТС, що передбачає правила торгівлі послугами, не розглядає систему ліцензування професійних учасників ринку, яка входить до сфери дії національного режиму. Згідно з узятим на себе Україною міжнародно-правовим зобов'язанням за міжнародною Угодою про партнерство й співробітництво з Європейськими Співтовариствами й державами – їхніми членами (ст. 95) правовий режим діяльності іноземних інвесторів повинен виключати можливість дискримінації іноземних осіб як стосовно національних підприємців, так і стосовно інших іноземних осіб¹.

Угода ГАТС (Генеральна угода про торгівлю послугами)² містить у собі деякі винятки із загального правила в частині надання національного режиму, маючи на увазі застосування системи ліцензування окремих видів послуг. Угода ГАТС установлює ті вимоги до самої системи ліцензування, яких повинні дотримувати країни, що беруть участь у ВТО. Серед цих вимог підкреслюється простота процедури одержання ліцензії, прозорість і доступність інформації про професійних учасників.

Наступним засобом державного регулювання інвестицій є система реєстрації іноземних інвестицій. Реєстрація інвестицій має на увазі не стільки реєстрацію створення комерційної організації з іноземними інвестиціями, скільки реєстрацію об'єкта інвестиційних відносин – самих інвестицій. Державна реєстрація іноземної інвестиції – фіксування факту внесення іноземної інвестиції шляхом присвоєння органом державної реєстрації Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій інформацій-

¹ Угоду ратифіковано Законом № 237/94-ВР від 10.11.94. Дата підписання: 14.06.1994. Дата ратифікації: 10.11.1994. Дата набуття чинності: 01.03.1998.

² Генеральна угода про торгівлю послугами [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 84. – С. 482. – Ст. 2989.

ному повідомленню реєстраційного номера з відповідним записом у журналі обліку державної реєстрації внесених іноземних інвестицій¹.

Реєстрація інвестиційних договорів має велике значення для розвитку регулювання договірних форм інвестицій (так, наприклад, ст. 14 Закону України «Про концесії»², ст. 1118 ЦК України³).

У цей час реєстрація майна, як форми інвестицій, застосовується при здійсненні інвестицій у договірній формі – лізингу. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про фінансовий лізинг»⁴ предмет лізингу підлягає реєстрації у випадках і в порядку, передбачених законом. Як і у випадку, концесії, комерційної концесії, в регулюванні договору лізингу ціль реєстрації як реєстрація інвестиції не сформульована. Наслідком цього є відсутність захисту в сторони в договорі свого права як права інвестора, тобто права на відповідну компенсацію, повернення інвестицій і відшкодування збитку, які представляються, наприклад іноземному інвесторові, згідно із законом про іноземні інвестиції. Адже вимога реєстрації «майна – предмета договору лізингу» обмежується лише вимогою дотримання законодавства України (на сьогодні це речові права на нерухоме майно, права на транспортні засоби). Предметом договору лізингу, як правило, буває не стільки нерухоме майно, скільки обладнання, що належить до категорії рухомого майна.

Реєстрація майна як предмета лізингу в Законі України «Про фінансовий лізинг» не пов'язується з реєстрацією цього майна як інвестиції, як способу вкладення капіталу. Для того щоб договір лізингу став формою інвестиції, необхідна реєстрація лізингового майна як інвестиції. Реєстраційна система в лізингових відносинах у наш час набуває великого значення у зв'язку з регулюванням іноземних інвестицій, тобто міжнародного фінансового лізингу. Реєстрація, як спосіб регулювання, застосовується з метою захисту інвестора. Фінансовий лізинг стає основною правовою формою фінансування устаткування, різних видів транспорту (повітряного, морського і залізничного).

¹ Про режим іноземного інвестування [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 19. – Ст. 80.

² Про концесії [Текст] : Закон України від 16.07.1999 №997-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – №41. – Ст. 372.

³ Цивільний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – №40–44. – Ст. 356.

⁴ Про фінансовий лізинг [Текст] : Закон України від 16.12.1997 № 723/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 16. – Ст. 68.

Національно-правові системи реєстрації лізингу як способу захисту інвестицій не завжди забезпечують захист прав лізингодавців. У цьому зв'язку держави звертаються до міжнародно-правових способів захисту прав інвестора в лізингових операціях. У 2001 р. у Кейптауні прийнята Конвенція про міжнародні гарантії стосовно рухомого обладнання¹. До рухомого обладнання згідно з п. 3 ст. 2 Конвенції належать планери повітряних суден, авіаційні двигуни й вертольоти, а також залізничний рухомий склад і космічні засоби. Центральне місце в Конвенції займають положення про введення «Міжнародного реєстра» для «реєстрації, можливих міжнародних гарантій, цесій і можливих цесій міжнародних гарантій, придбання міжнародних гарантій шляхом суброгації в силу закону або за договором відповідно до застосовного права, повідомлень національних гарантій, порядку підпорядкованості згаданих гарантій» (ст. 16). При цьому під «реєстрацією» для цілей застосування зазначених положень про Міжнародний реєстр розуміються «зміна, продовження або припинення дії реєстрації» (п. 3 ст. 16).

Ефективність створюваної системи реєстрації залежить від конкретної мети, якій вона служить. У сфері інвестиційних відносин система їхньої реєстрації повинна забезпечувати захист прав інвестора, що виникають на підставі договорів, і створювати для цього відповідні гарантії.

На сьогодні залучення іноземних інвестицій в Україну – важливий елемент її подальшого розвитку. Тому це питання є актуальним. Здійснити модернізацію економіки тільки за рахунок внутрішніх ресурсів неможливо, потрібен потужний приплив іноземних інвестицій. Саме тому Україна повинна прагнути того, щоб увійти до числа країн, де створені найбільш сприятливі умови для бізнесу. Високий інвестиційний потенціал України очевидний для інвесторів, але при цьому українська економіка все ще тотально недоінвестована. Причиною цього, у першу чергу, є несприятливий інвестиційний клімат, про що зазначають міжнародні рейтингові організації².

¹ Конвенція про міжнародні гарантії стосовно рухомого обладнання від 16.11.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_a24.

² Міжнародна організація The Heritage Foundation оцінює рівень економічної свободи в Україні у 46,1 бала, що ставить країну на 163-тє місце у світі. Індекс економічної свободи у 2011 р. зріс на 0,3 пункти та відображає деяке покращення бізнес-середовища, зокрема у фінансовій сфері та у подоланні корупції.

Однак Україна перебуває на останньому місці серед 43 країн Європи та її загальний бал є нижчим, ніж у цілому у світі (див.: 2012 Index of Economic Freedom / The Heritage Foundation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.heritage.org/index/>).

Прямі іноземні інвестиції дали – (ПІІ; англ. Foreign direct investment (FDI)) визначаються як «інвестиція, що викликає тривалий інтерес до підприємства, яке діє за межами економіки інвестора». Згідно з методологією МВФ ПІІ, це закордонні інвестиції величиною у понад 10 відсотків статутного капіталу, що дає зацікавленій стороні право на участь в управлінні підприємством.

Для іноземних інвесторів капіталовкладення в Україні найчастіше уявляються дуже ризиковими з незрозумілою рентабельністю. Багато іноземних інвесторів не готові фінансувати довгострокові реальні проекти в економіці України. Але й український капітал найчастіше виступає як «офшорний», компрадорський по суті, а не як національно орієнтований капітал. В офшорних зонах зареєстровано 60% великих підприємств. Відзначені тенденції (небажання іноземних інвесторів вкладати гроші в Україну в реальне виробництво й втеча капіталів за кордон) означають, що Україна програє в «конкуренції юрисдикцій» – працюючий в Україні бізнес часто воліє реєструвати власність й угоди за кордоном.

Факторів, що негативно впливають на діловий клімат у країні, багато:

- низька якість державного й місцевого управління;
- невиразне законодавство, неефективне правозастосування, безпрецедентний рівень і системний характер корупції, рейдерство у всіх його різновидах, надмірні адміністративні, технічні, інформаційні бар'єри, неефективні механізми реалізації гарантій, дуже високий рівень монополізму, величезна кількість стереотипів про нашу країну, високі ризики, правовий нігілізм і т. д.

Іноземні фонди назвали свої причини відтоку капіталу з України – це волатильність ринку через низьку диверсифікованість економіки, високі політичні ризики й постійне посилення ролі держави в економіці¹. Очевидно, що для підвищення інвестиційної привабливості Україні необхідні якісні й системні зміни з кожного із цих дуже значущих напрямів.

За дослідженням А. О. Спіфанова, Україна належить до країн із підвищеним рівнем політичних та економічних ризиків. Загалом нинішня ситуація в Україні щодо прямих інвестицій не надто втішна. Це зумовлено передусім відсутністю ефективної стратегії із залучення прямих іноземних інвестицій. І. Р. Боднар вважає, що до чинників, які об'єктивно стоять на заваді організації інвестиційної діяльності в Україні, належать

¹ Див.: Лазебник, Л. Л. Інвестиційний клімат та економічна мотивація іноземного інвестування в Україні [Текст] / Л. Л. Лазебник // Фінанси України. – 2010. – №4. – С. 82–88.

законодавча нестабільність; відсутність чіткої державної стратегії щодо залучення інвестицій; значний податковий і адміністративний тиск на об'єкти підприємництва, зниження для громадян цінності грошових доходів у вигляді дивідендів і відсотків унаслідок інфляційних чинників; не врегульованість питань захисту прав власності інвесторів; високий рівень корупційності в органах державної влади; нестабільність роботи фінансової системи країни; неготовність підприємств здійснювати реальні ефективні інвестиції навіть у конкурентоспроможні інноваційні проекти, що дають високий стійкий дохід, достатній для виплати високих дивідендів; низький рівень працевлаштованості у країні¹. Перш за все треба обрати ті сектори економіки, які найбільш потребують іноземних інвестицій, і ті, в яких капітал буде обертатися найшвидше. Для України як держави з перехідною економікою необхідно розглядати залучення іноземних інвестицій у контексті структурних змін та економічного зростання. Пріоритетними завданнями, які необхідно вирішувати за участю прямих інвестицій, є структурна реформа економіки, технологічне оновлення виробництва, виробництво товарів широкого вжитку, подолання залежності країни від імпорту.

Уряд повинен активно стимулювати іноземні інвестиції в основний капітал. Досить стабільними залишаються пріоритети галузевої (оптова торгівля, харчова промисловість, фінанси, нерухомість) та внутрішньо регіональної структур прямого іноземного інвестування. Згідно з досвідом, саме у фінанси та нерухомість було вкладено найбільше іноземних інвестицій за останні роки, тоді як у легку промисловість, яка найбільше потребує інвестицій, обсяги зарубіжного капіталу не зросли².

Для стимулювання залучення ПІІ та усунення негативних тенденцій в економіці України необхідно вдосконалювати в першу чергу базовий елемент у системі інвестиційної привабливості країни – нормативно-правову базу, тому що багато перешкод, з якими зіштовхуються інвестори в Україні, обумовлені насамперед характером української правової системи. У зв'язку із цим не можна не погодитися з позицією тих авторів, які вважають, що, незважаючи на активне позиціонування державною владою вдосконалювання умов для залучення інвестицій, бар'єр національної системи права для іноземних інвесторів не знижується.

¹ Боднар, І. Р. Проблеми залучення іноземних інвестицій в Україну на сучасному етапі [Текст] // І. Р. Боднар // Регіон. економіка. – 2009. – № 4. – С. 62–70.

² Гайдуцький, І. П. Структурні та інноваційні пріоритети залучення прямих іноземних інвестицій у контексті здійснення регуляторних реформ в Україні [Текст] / І. П. Гайдуцький // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 4. – С. 47–62.

Інвестиційна привабливість – це сукупність об’єктивних і суб’єктивних умов, що сприяють або перешкоджають процесу інвестування національної економіки на мікро-, мезо- і макрорівнях¹. Поняття інвестиційної привабливості важливе в процесах міжрегіонального та міждержавного переміщення капіталу як одного з основних факторів економічного розвитку. Через значну територіальну нерівномірність розподілу економічних факторів узагалі та капіталу зокрема країни та регіони виступають конкурентами в боротьбі за вільні ресурси. Часто інвестиційну привабливість певної території ототожнюють із поняттям «інвестиційний клімат».

Згідно з дослідженням І. Гайдучького, Україна – одна з країн СНД, яка (після Росії і Казахстану) має найвищу інвестиційну привабливість для іноземних інвесторів за широким комплексом показників. Достатньо повний перелік інвестиційних переваг наводить В. Марцін. До таких показників можна віднести вигідне географічне положення, багаті природні та рекреаційні ресурси, кваліфіковану робочу силу та її надлишок, ненасичений ринок товарів і незадовільний попит населення, низьку конкурентоспроможність місцевих виробників і низький рівень їхньої інноваційності, достатній рівень розвитку інфраструктури, інвестиційну ненасиченість економіки.

За індексом глобалізації, який щорічно складається рейтинговою компанією та журналом *Foreign Policy* на основі 14 показників технологічного, економічного, соціального та політичного характеру, серед 72 країн світу, у яких проживає 90% населення та виробляється 90% ВВП, Україна займає 43-тє місце. За індексом потенціалу залучення прямих іноземних інвестицій, який обчислює Конференція ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД), Україна посідає 48-ме місце серед 141 обстежуваної країни².

В Україні в цілому сформоване правове поле регулювання відносин у сфері інвестиційної діяльності. Особливістю вітчизняного інвестиційного законодавства є те, що окремі аспекти в інвестиційній сфері регулюються також нормами господарського, податкового, валютного, банківського, фінансового, митного, цивільного й земельного законодавства, правовими актами про приватизацію, підприємництво, інноваційну діяльність, цінні папери та фондовий ринок, концесії тощо. Крім того, на-

¹ Див.: Козаченко, Г. В. Управління інвестиціями на підприємстві [Текст] / Г. В. Козаченко, О. М. Антіпов, О. М. Ляшенко. – К. : Лібра, 2004. – 368 с.

² Гайдучький, І. П. Структурні та інноваційні пріоритети залучення прямих іноземних інвестицій у контексті здійснення регуляторних реформ в Україні [Текст] / І. П. Гайдучький // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 4. – С. 47–62.

ціональне законодавство у сфері регулювання інвестиційної діяльності нестабільне, нормативно-правова база зазнає постійних змін. Отже, нормативно-правова база регулювання інвестиційної діяльності в Україні є дуже складною, багаторівневою і забюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного розвитку інвестиційної діяльності. Прийняті закони, спрямовані на вдосконалення митного адміністрування, лібералізацію кримінального законодавства в економічній сфері, спрощені процедури реєстрації й ліцензування, скорочені кількість ліцензованих видів діяльності й підстави для проведення контрольних перевірок, спрощені деякі процедури в будівництві, запущений механізм інвестиційних уповноважених на державному й регіональному рівнях, з'явився інститут уповноваженого із захисту прав підприємців (бізнес-омбудсмен) та ін. Але законодавство України є складним і включає велику кількість нормативних документів України, міжнародних правових актів, учасником яких є Україна. Проте говорити про цілісну і взаємоузгоджену систему інвестиційного законодавства ще передчасно, воно потребує подальшого вдосконалення.

Проблеми інвестиційного законодавства в Україні проявляються в ряді аспектів. Відзначимо лише деякі з них.

Одна з головних проблем – відсутність збалансованого, системного й уніфікованого регулювання інвестиційних правовідносин, притому що масив інвестиційного законодавства дуже великий і продовжує зростати. Але, зберігаючи й народжуючи нові прогалини і суперечності, це іноді сприяє не стільки вирішенню, скільки виникненню проблем у регулюванні інвестиційних відносин. Багато нормативних правових актів найчастіше не виконують повною мірою своїх регулятивних функцій через свою заплутаність або розкиданість по різних документах.

Істотна проблема – не дуже висока ефективність правових норм, що помітна в ситуаціях, коли ці норми, незважаючи на їхній певний характер, або ігноруються, або не діють де-факто, або коли застосування цих норм утруднено в силу їх недостатньої конкретності, суперечності з іншими нормами, які регулюють ті ж правовідносини.

На тлі дискусійного й розв'язуваного діаметрально протилежно в правовій доктрині питання про необхідність існування в рамках українського інвестиційного законодавства окремого шару нормативних правових актів, що регулюють процеси з участю іноземних інвесторів, крім загального інвестиційного законодавства, правова реальність така, що, з одного боку, існує ряд нормативних правових актів, які поширюються як на національ-

них, так і на іноземних інвесторів¹, а з другого боку – прийняті й діють спеціальні закони, сфера дії яких обмежується тільки іноземними інвестиціями. Правову основу регулювання іноземних інвестицій становить Закон України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 р. №93/96-ВР², що регулює загальні питання іноземного інвестування на території України, і спеціалізовані джерела правового регулювання, у рамках яких законодавчий масив, пов'язаний із допуском іноземних інвестицій в економіку, формує окрему групу нормативних актів. Ці базові для зацікавлених іноземних інвесторів закони в науковому середовищі й експертному середовищі отримали вкрай неоднозначні, часто критичні оцінки. Те, що закон виявився недостатньо ефективним і за тривалий час своєї дії не забезпечив істотного поліпшення інвестиційного клімату, не усунувши численні перешкоди на шляху залучення іноземних інвестицій в українську економіку, було доведено теорією й підтверджено практикою. Експерти неодноразово вказували на те, що він не є законом прямої дії, має відсильний характер, не містить багатьох принципових положень, спрямованих на поліпшення інвестиційного клімату, деякі його формулювання розпливчасті й суперечливі.

Так, законом представлений тільки один – національний – правовий режим діяльності іноземних інвесторів на території України. У той же час міжнародні договори України про заохочення й взаємний захист капіталовкладень і Договір до Енергетичної хартії передбачає встановлення двох режимів здійснення інвестицій – національного й найбільшого сприяння, причому вибір здійснює сам інвестор. При цьому законодавство допускає для іноземних інвесторів можливість вилучень, як обмежувального, так і стимулюючого характеру, з національного режиму. Це, по суті, означає, що інвестиційний режим точно не визначений, а позиціонування національного режиму, який зрівнює у правах вітчизняних й іноземних інвесторів, на практиці при прийнятті ними інвестиційних рішень, швидше їх відлякує. Адже саме національний режим для іноземних інвесторів є вкрай непривабливим у силу своєї нетранспарентності й супровідних проблем, названих вище.

Треба налагодити планомірну роботу з упорядкування законодавства. Потрібно підготувати «дорожню карту» розвитку інвестиційного законо-

¹ Див.: Боднар, І. Р. Проблеми залучення іноземних інвестицій в Україну на сучасному етапі [Текст] // І. Р. Боднар // Регіон. економіка. – 2009. – №4. – С. 62–70.

² Про режим іноземного інвестування [Текст] : Закон України від 19.03.1996 №93/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – №19. – Ст. 80.

давства України, що повинна стати основою системної й комплексної роботи з його вдосконалення й відновлення, адекватному рівню вирішуваних в умовах модернізації завдань розвитку. Щоб ця робота не перетворювалася в декларативно-показову, необхідно забезпечувати досягнення конкретних ефектів зі створення нової інвестиційної нормативної правової бази й формування на цій основі цілісної й збалансованої державної політики залучення інвестицій. До моніторингу реалізації цих заходів повинно залучатися бізнес-співтовариство.

А. Бутняров вважає, що найважливішими складовими таких реформ повинні бути прийняття єдиного законодавчого акта, що регулює різні аспекти господарської діяльності, замість цілого ряду нормативних актів, що нині регулюють інвестиційну діяльність в Україні (закони України «Про інвестиційну діяльність», «Про режим іноземного інвестування», «Про захист іноземних інвестицій в Україні»); введення в Україні фінансової звітності як ефективної мови спілкування з іноземними інвесторами; розвиток системи страхування ф'ючерсних і опціонних ризиків; захист прав споживачів; реорганізація природних монополій¹.

За останні кілька років було започатковано ряд серйозних кроків, спрямованих на поліпшення ділового клімату. Показово, що всі вони відповідали новій ідеології формування сприятливого ділового середовища як партнерського проекту держави, бізнесу й суспільства. Так, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV² був упроваджений механізм «оцінки регулюючого впливу» нормативно-правових актів на умови ведення бізнесу, причому в цьому процесі особисту участь на постійній основі беруть підприємці і їхні провідні об'єднання. Ділове співтовариство країни одержало можливість не тільки заздалегідь «тестувати» всі проекти, а й впливати на коректування діючих підзаконних актів, якщо вони тією чи іншою мірою затрудняють ведення підприємницької діяльності.

В Україні створена широка мережа суб'єктів інфраструктури інвестиційної та інноваційної діяльності, що включає 270 бізнес-центрів, 57 бізнес-інкубаторів, 1726 інститутів спільного інвестування тощо. Проте

¹ Бутняров, А. Сприятливий інвестиційний клімат країни – запорука залучення іноземних інвестицій [Текст] / А. Бутняров // Ринок цінних паперів України. – 2008. – № 3–4. – С. 29–32.

² Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Текст]: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

ефективність їхньої роботи залишається невисокою, про що свідчать тенденції інвестиційного розвитку¹.

Існує також низка суперечностей у інституційному забезпеченні інвестиційної діяльності. З одного боку, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації інвестиційної політики. Водночас, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами також визначено як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері інвестиційної діяльності та управління національними проектами (стратегічно важливими проектами, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток базових галузей реального сектору економіки України). Крім того, інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у реалізації інвестиційної політики у відповідних сферах, місцеві органи влади – на відповідному рівні управління. Така ситуація породжує дублювання функцій та виникнення суперечностей між органами влади, що знижує ефективність інвестиційної політики.

У 2010–2012 рр. вже реалізовано і триває реалізація широкого переліку заходів щодо удосконалення інституційно-правового забезпечення інвестиційної діяльності. Зокрема:

- КМ України схвалено Програму розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні до 2015 р., яка спрямована на створення системи залучення недержавних інвестицій для забезпечення розвитку державно-приватного партнерства; підвищення ефективності механізму надання державної підтримки реалізації інвестиційних та інноваційних проєктів; забезпечення розвитку інноваційної та виробничої інфраструктури;

- у 2011 р. затверджено Програму розвитку внутрішнього виробництва, реалізація якої спрямована на створення високорентабельних, високотехнологічних виробництв, що здатні конкурувати на внутрішньому і зовнішньому ринку. Програмою передбачена реалізація 159 інвестиційно-інноваційних проєктів загальною вартістю понад 349 млрд грн.

Запланована реалізація 26 проєктів зі створення виробництв сучасних транспортних засобів для комунального та сільського господарства, спецтехніки, енергозберігаючого обладнання; 49 проєктів щодо розвитку паливно-енергетичного комплексу;

¹ Сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

- внесено зміни до Закону України «Про інвестиційну діяльність», що регламентують реалізацію інвестиційних проектів; коригують напрями, шляхи та заходи державної підтримки і стимулювання інвестиційної діяльності; запроваджують ведення державного реєстру інвестиційних проектів, що потребують державної підтримки та проведення оцінки їхньої економічної ефективності;

- у 2010 р. прийнятий і з 2012 р. набрав чинності Закон України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна», спрямований на створення спрощених і прозорих механізмів організаційного супроводу підготовки і реалізації інвестиційних проектів, забезпечення рівності прав учасників інвестиційного процесу;

- суттєво розвинена нормативно-правова база для основних форм ДПП та розширене його застосування у реалізації інвестиційних проектів. У 2010 р. прийнято Закон України «Про державно-приватне партнерство», після нього – низку нормативних документів щодо методик і процедур, пов'язаних із практичною реалізацією ДПП. Розпочалась практична робота щодо запровадження проектів ДПП в окремих сферах економіки – житлово-комунальному господарстві, вугільній промисловості, сфері транспорту;

- прийнято Закон України «Про інститути спільного інвестування», який спрямований на забезпечення залучення та ефективне розміщення фінансових ресурсів інвесторів, визначає правові та організаційні основи створення та діяльності суб'єктів спільного інвестування;

- у 2012 р. прийнято Закон України «Про індустріальні парки», який визначає правові та організаційні засади створення і функціонування індустріальних парків на території України з метою забезпечення економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності територій, активізації інвестиційної діяльності, розвитку сучасної виробничої та ринкової інфраструктури. Як пілотний проект затверджено Державну цільову програму розвитку індустріального (промислового) парку «Свема» у м. Шостці Сумської області на 2012–2015 рр.;

- шляхом реорганізації центральних органів виконавчої влади створено Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері інвестиційної діяльності, державно-приватного партнерства та управління національними проектами. Агентством проведена значна робота із запровадження «єдиного вікна» для супроводження інвестиційних проектів, формування бази інвестиційних проектів у рамках національних проектів, забезпечення розроблення відповідної техніко-економічної документації;

- створено Раду вітчизняних та іноземних інвесторів як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Завданнями діяльності Ради є сприяння підвищенню інвестиційного потенціалу та привабливості української економіки, встановлення безпосереднього конструктивного діалогу між владою та бізнесом, вироблення пропозицій щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні з урахуванням передового вітчизняного та іноземного досвіду;

- значно скорочено перелік ліцензованих видів діяльності, зменшено кількість контролюючих органів, визначено вичерпний перелік документів дозвільного характеру тощо;

- створено 27 регіональних центрів з інвестицій та розвитку, координатором яких є Міжрегіональний центр з інвестицій та розвитку. Метою діяльності центрів є організація взаємодії підприємств та органів державної влади щодо інвестиційної діяльності, надання суб'єктам інвестиційної діяльності послуг, пов'язаних із підготовкою та реалізацією інвестиційного проекту за принципом «єдиного вікна»;

- у 2010 р. утворене Державне підприємство «Державна інвестиційна компанія», що входить до сфери управління Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами і має метою провадження інвестиційної діяльності, пов'язаної з відтворенням основних засобів виробництва, капіталізацією активів держави, державною підтримкою інноваційних та інвестиційних проектів державного і міжрегіонального значення;

- у 2011 р. утворено Державну небанківську фінансово-кредитну установу «Фонд підтримки малого інноваційного бізнесу», метою діяльності якого є надання державної підтримки для впровадження вітчизняних високотехнологічних наукових, науково-технічних розробок та винаходів у виробництво, надання підприємствам фінансової підтримки для реалізації інноваційних проектів¹.

Україна привертає до себе увагу закордонних інвесторів, які збільшують свою присутність на вітчизняному фінансовому ринку різними шляхами та методами. Свідченням тому є поява на фінансовому ринку України фонду прямих інвестицій².

¹ Звіт про результати діяльності Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України за I півріччя 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/upload/zvit_ipolugodie2012.doc

² Прямі інвестиції з ЄС в Україну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Запроваджуються національні проекти, які мають стати локомотивами економічного зростання у державі. Зокрема, здійснено заходи за такими проектами¹:

- національний проект «LNG-термінал», що передбачає будівництво морського терміналу з приймання зрідженого природного газу – розроблено техніко-економічне обґрунтування (ТЕО) проекту, проводяться пошук та переговори з потенційними інвесторами;

- національний проект «Повітряний експрес», що передбачає залізничне пасажирське сполучення між м. Києвом та міжнародним аеропортом «Бориспіль» і будівництво інших інфраструктурних об'єктів Київського регіону – визначено переможця конкурсних торгів на розробку ТЕО;

- національний проект «Відкритий світ», що передбачає створення інформаційно-комунікаційної (4G) освітньої мережі національного рівня – завершено пілот-проект у 704 школах України;

- національний проект «Енергія природи», що передбачає будівництво комплексу вітрових, сонячних та малих гідроелектростанцій, виробництво твердого альтернативного палива – розроблено попереднє ТЕО проекту «Енергія біомаси», ведеться пошук інвесторів для будівництва вітроелектростанцій;

- національний проект «Чисте місто», що передбачає будівництво сучасних комплексів з переробки твердих побутових відходів – розроблено попереднє ТЕО проекту та низку законопроектів для забезпечення реалізації проекту;

- національний проект «Олімпійська надія-2022», що передбачає створення спортивно-туристичної інфраструктури – розроблено попереднє ТЕО проекту;

- національний проект «Нове життя», що передбачає створення сучасних перинатальних центрів у регіонах – вже відкрито 5 таких центрів (у Кіровограді, Києві, Харкові, Донецьку, Дніпропетровську), ведеться робота щодо створення трьох центрів (Одеського, Тернопільського та Республіканського перинатального центру в АР Крим);

- національний проект «Якісна вода», що передбачає встановлення близько 700 пунктів очистки води – розроблено попереднє ТЕО проекту, ведеться робота щодо реалізації проекту у перших трьох пілотних містах: Луганську, Маріуполі та Одесі.

¹ Звіт про результати діяльності Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України за I півріччя 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/upload/zvit_ipolugodie2012.doc.

Усі національні проекти України відкриті для іноземних інвесторів. Протягом двох останніх років на державному рівні проведено низку заходів у рамках популяризації національних проектів у 25 світових фінансово-інвестиційних центрах¹.

Одним із дієвих та ефективних засобів активізації інвестиційних процесів є спеціальні режими господарювання (СПРГ), які дають можливість запровадити преференційні умови на окремих територіях і є інструментом державної інвестиційної політики. Як правило, СПРГ застосовуються для «реанімації» депресивних територій і галузей, формування регіональних «точок економічного зростання» та «точок економічного прориву» у визначених галузях тощо. Так, метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України.

В Україні СПРГ застосовуються впродовж 18 років у формі спеціальних економічних зон (СЕЗ), територій пріоритетного розвитку (ТПР), технологічних парків, наукових парків. Загалом за цей час було створено 101 функціональну одиницю СПРГ².

Статус і територія, на якій запроваджується СПРГ, а також строк, на який він створюється, визначаються ВР України шляхом прийняття окремого закону для кожного СПРГ. Такий підхід мав дозволити врахувати територіальну та галузеву специфіку. Загалом діяльність СПРГ в Україні регулюється понад 250 нормативно-правовими актами.

У цілому застосування в Україні СПРГ у формах СЕЗ, ТПР, технологічних парків сприяло стимулюванню інвестиційної діяльності. Водночас досягнуті результати діяльності суб'єктів господарювання СПРГ виявилися значно нижчими від потенційних і прогнозних. Окремі СЕЗ та ТПР так і не розпочали свою роботу. Проте й успішні СЕЗ та ТПР в Україні спрямовували свою діяльність переважно на розвиток підприємств старого технологічного укладу, посилення експлуатації природних та людських

¹ Звіт про результати діяльності Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України за I півріччя 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/upload/zvit_ipolugodie2012.doc.

² Там само.

ресурсів країни чи її геостратегічного положення. Значним був рівень зловживань пільговими режимами спеціальних територій для безмитного ввезення на територію України імпоротної продукції споживчого призначення. Це обумовило прийняття у березні 2005 р. рішення про скасування всього комплексу податкових пільг, наданих у СЕЗ і ТПР України.

З того часу на цих територіях не зареєстровано жодного нового інвестиційного проекту, а у СЕЗ «Порт Крим», СЕЗ «Миколаїв», на ТПР у Чернігівській та Сумській областях реалізація інвестиційних проектів припинилася. Скоротилася більш ніж утричі кількість суб'єктів господарювання (з 543 станом на 01.01.2005 р. до 160 станом на 01.01.2012 р.) та кількість інвестиційних проектів (з 600 станом на 01.01.2005 р. до 164 станом на 01.01.2011 р.). Головною причиною цих тенденцій стала нестабільність законодавства щодо СПРГ, передусім у частині надання суб'єктам господарювання та інвесторам визначених форм державної допомоги і державних гарантій, яка була викликана відсутністю системного бачення ролі СПРГ як економічного інструментарію прискорення розвитку економічного розвитку регіонів, галузей і країни у цілому. Фінансово-економічна криза прискорила негативні тенденції, а вжиті заходи щодо подолання її наслідків та стимулювання інвестицій не торкнулися згаданих форм СПРГ. На сьогодні організаційно-економічні стимули інвестиційної діяльності для суб'єктів господарювання СЕЗ та ТПР практично відсутні, а для технологічних парків та наукових парків не відповідають потребам забезпечення інноваційної активності на належному рівні. За збереження чинних умов згадані форми СПРГ існуватимуть формально, не забезпечуючи очікуваного припливу інвестицій. На жаль, Україна стала однією з небагатьох країн світу з негативним досвідом та тенденціями функціонування СЕЗ, ТПР і технологічних парків. Чинна практика застосування цих форм СПРГ в Україні фактично дискредитує ідею їх використання як інструменту¹.

Проте відмовлятися від такого інструменту заохочення інвестиційної діяльності, особливо на депресивних територіях, передчасно. Особливого значення набуває створення індустріальних (промислових) парків².

¹ Перелік показників щодо визначення ефективності функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності [Електронний ресурс] : наказ Мін-ва економіки та з питань європ. інтеграції, Мін-ва фінансів України, Мін-ва аграр. політики України, Мін-ва промисл. політики України, Мін-ва транспорту та зв'язку України, Держ. мит. служби України, Держ. податк. адміністрації України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0217-05>.

² Про схвалення Концепції створення індустріальних (промислових) парків в Україні [Текст] : Розпорядження КМ України від 01.08.2006 №447-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – №31. – С.146. – Ст. 2240.

Набуває поширення співробітництво між суб'єктами господарювання у формі кластерів, що стали характерною ознакою сучасної інноваційної економіки. У багатьох країнах кластеризація розглядається як одна з умов підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів та держави. Кластери дозволяють поєднати конкуренцію та кооперацію.

Державно-приватне партнерство визначено серед основних механізмів реалізації політики модернізації економіки України, вирішення важливих соціально-економічних проблем. Висока ефективність ДПП як форми взаємодії держави та бізнесу доведена досвідом багатьох країн світу. Широке запровадження ДПП передбачено Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»¹. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами². Такий підхід до розуміння ДПП у цілому відповідає загальновизнаним вимогам до таких проєктів, зокрема принципам, сформульованим Європейською комісією. У Зеленій книзі про державно-приватне партнерство до основних принципів ДПП віднесено: відносно тривалий термін реалізації проєкту та співробітництво між державним і приватним партнерами на всіх етапах його реалізації; фінансування (співфінансування) проєкту з боку приватного партнера; зафіксований у договорі розподіл відповідальності і ризиків між державним і приватним партнерами³.

До ознак державно-приватного партнерства належать:

– забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

² Про державно-приватне партнерство [Текст] : Закон України // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 58. – С. 17. – Ст. 1988, код акта 52182/2010.

³ European Commission. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. COM(2004) 327 final. – Brussels, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm.

- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

В українському законодавстві відсутній виключний перелік форм реалізації ДПП: у рамках здійснення ДПП можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції та інші договори. Також передбачено широкий перелік сфер застосування ДПП. Водночас світовий досвід показує, що, як правило, держава визначає обмежену кількість сфер та форм реалізації ДПП, що дозволяє ефективно використати державні ресурси і спрямувати їх на вирішення найгостріших проблем. У більшості випадків механізм ДПП використовувався у країнах Європи саме для створення інфраструктурних об'єктів.

Окремі питання розвитку ДПП регулюються нормативними документами КМ України, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Загалом лише на загальнодержавному рівні налічується кілька десятків нормативних актів, що безпосередньо регулюють питання ДПП.

Одним із факторів повільного відновлення національного господарства України в післякризовий період є відсутність повноцінної і ефективної підтримки національних експортерів. Політика сприяння експорту здійснюється через фінансову підтримку (надання кредитів, гарантій, різного роду субсидій, грантів, відкриття спеціальних економічних зон, зон розвитку експорту, експортні кластери тощо) та інформаційну підтримку (консультації, проведення тренінгів, пошуку партнерів, налагодження зв'язків із новими експортерами, вихід на нові ринки тощо). Іншими заходами, що сприяють розвитку експорту, є зниження торгових бар'єрів (trade liberalization) та спрощення торговельних процедур (trade facilitation).

Ефективність міжнародної торгівлі у більш як 70 країнах світу забезпечена державною підтримкою фінансування та страхування експортних операцій, яка здійснюється через Експортні кредитні агентства (Export Credit Agencies – ECA) та організації із сприяння експорту. ЕКА – це окремі страхові агентства, банки або департаменти міністерств, які реалізують державну політику підтримки експорту шляхом здійснення страхування експортних політичних і комерційних ризиків та надання гарантій з метою забезпечення конкурентоспроможних умов просування продукції/ послуг своїх фірм на міжнародні ринки та стимулюють і забезпечують

гарантії інвестицій за кордон. В усіх країнах – членах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР, або англ. OECD) існують спеціальні закони щодо державної підтримки кредитування і страхування експорту. Відповідні Директиви функціонують і в Європейському Союзі.

На сьогодні ЕКА функціонують у більшості країн Східної Європи і Прибалтики, а також країн СНД. Найбільш відомі в світі ЕКА – французьке агентство COFACE та німецьке страхове товариство HERMES, а також кредитно-страхові агентства Польщі (KUKE), Італії (SAGES.P.A), Чехії (EGAP), Іспанії (CESCE SA), Угорщини (MENIB), Канади (EDC), Швейцарії (ERG), Великобританії (ECGD), США (OPIC). Для підтримки російського, насамперед високотехнологічного, бізнесу з метою виходу на закордонні ринки у Росії в 1998 р. створене державне кредитно-страхове агентство Росексімгарант. Планувалося, що в 2012–2014 р. буде застраховано експортних кредитів на суму понад 14 млрд доларів. До 2015 р. така підтримка буде забезпечена вже 30% від загального експорту країни¹.

ЕКА в основному створюють через ризикованість торгівлі та інвестицій. Відповідно, ЕКА мають підтримувати та сприяти експорту та зовнішнім інвестиціям шляхом надання фінансової підтримки: страхування, гарантування міжнародних трансакцій, а також надання кредитів та грантів².

Паралельно з ЕКА важливу роль у політиці сприяння експорту відіграють так звані організації із сприяння експорту (ОСЕ) (export promotion organization). Метою ОСЕ є ефективне просування існуючих та потенційних експортерів на міжнародні ринки шляхом надання інформаційних та експертних послуг. До таких послуг належать:

- дослідження окремих ринків і продуктів;
- надання торговельної інформації;
- навчальні та консультаційні послуги;
- допомога у плануванні та підготовці експортних операцій;
- підтримка експортерів за кордоном;
- лобіювання інтересів експортерів тощо³.

¹ Див.: Карякин, М. Ю. Страхование политических рисков внешнеторговых операций и международных инвестиций (вопросы теории и методологии) [Текст] / М. Ю. Карякин. – М. : Авуар Консалтинг, 2002.

² Diana Smallridge. The Role of State-Backed Export Credit in Export Promotion / D. Smallridge // World Bank's Seminar on POLICIES TO PROMOTE EXPORT GROWTH AND DIVERSIFICATION, May 10th, 2006.

³ Liesl Riddle. Investigating Competition and Cooperation among Export Promotion Organizations, July 2002.

Діяльність таких утворень здійснюється відповідно до норм Світової організації торгівлі і Організації економічного співробітництва і розвитку. Основним міжнародним документом у галузі державного фінансування і страхування зовнішньої торгівлі є Угода з офіційної підтримки експортних кредитів («Arrangement on officially supported export credits»), що визначає як заходи офіційної підтримки експорту надання експортних кредитних гарантій і страхування експортних кредитів спеціалізованими фінансовими інститутами, які створені і діють за державної підтримки. Положення цієї угоди закріплюють класифікацію країн за категоріями ризику, страхові ліміти по кожній країні з урахуванням галузей, максимальні строки покриття і мінімальні ставки премії. Угода узгоджується з Угодою про субсидії та компенсаційні заходи СОТ.

Створення і функціонування державного агентства зі страхування експортних кредитів мають забезпечити конкурентоздатні умови фінансування для вітчизняних підприємств, які здійснюють зовнішньоторгівельну діяльність. Проте Закон України «Про державну підтримку страхування та кредитування експорту» до цього часу не прийнятий.

Одним із заходів щодо забезпечення сприятливого інвестиційного клімату може стати запровадження Стандарту діяльності виконавчих органів влади України. Уведення Стандарту дозволить забезпечити регіони необхідним набором інструментів для підвищення інвестиційної привабливості, управління і контроль якості адміністративних послуг, створити відсутню зараз систему обміну кращими практиками у сфері залучення інвестицій і роботи з інвесторами, удосконалювати механізм взаємодії бізнесу й влади. Ефективність діяльності органів виконавчої влади значною мірою обумовлюється рівнем організації державного управління.

Система управління якістю, що створена відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000, ефективно функціонує в органах державного управління більшості держав – членів ЄС. В Японії зазначена система управління якістю запроваджена майже у 90 відсотках муніципальних органів. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 сприяє оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів, а також визначенню додаткових підходів до об'єктивного оцінювання результатів їх діяльності.

Основними ознаками ефективності державного управління у сфері надання адміністративних послуг є: орієнтація на споживача; провідна роль керівників; заінтересованість службовців у досягненні кінцевого результату; процесний підхід; системний підхід; прийняття обґрунтованих рішень.

В основу організації державного управління у сфері надання послуг мають бути покладені принципи верховенства права, підзвітності органів виконавчої влади, консенсусу, прозорості та ефективності прийняття ними рішень. При цьому забезпечується задоволення інтересів усіх учасників прийняття управлінських рішень та протидія проявам корупції.

Спроба запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади була здійснена відповідно до Постанови КМ України від 11.05.2006 р. № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» (Офіц. вісн. України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435). Проте на виконання підп. 1.1.1 п. 1.1 Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (затвердженого Указом Президента України від 27.04.2011 р. № 504) постановою КМУ України від 22.06.2011 р. № 704 впровадження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади було припинено.

Сьогодні у світі відносно іноземних інвестицій триває протиборство між двома антагоністичними тенденціями – вільної циркуляції капіталів і так званими «регульованими режимами».

Перша політика, насаджувана провідними державами, які й виступають основними державами – експортерами капіталу, базується на неокласичних економічних рецептах і спрямована на прогресивну лібералізацію національного контролю з питань прибуття в країну, облаштованості й наступних операцій до прямих іноземних інвестицій. Друга політика, якої дотримуються держави, що розвиваються, і країни з перехідною економікою, які виступають, як правило, у ролі імпортерів капіталу, ґрунтується на певному скептицизмі відносно високої ефективності й перспективності ідеології вільного ринку. Цей постулат у досліджуваній сфері припускає регулююче втручання в процес прямих іноземних інвестицій.

Другий підхід до питань регулювання прямих іноземних інвестицій превалює в цей час у зовнішній економічній політиці більшості країн, які вважають, що інвестиції, на відміну від торгівлі, є могутнішим засобом втручання в економічний суверенітет. Деякі західні країни раз у раз проводять політику, спрямовану на певне обмеження іноземних інвестицій у свою національну економіку. Наприклад, навіть така країна з відкритою економікою, як Великобританія, що не має особливих юридичних форм і методів контролю над іноземними інвестиціями, у виняткових випадках з цією метою використовує інші правові засоби. Мова йде про випадки,

коли з метою національних інтересів відбувається контролювання доступу іноземних інвесторів шляхом застосування норм законодавства в галузі конкуренції.

У другій половині XX ст. у світі відбулися кардинальні прогресивні зміни, що встановили в цілому вільний рух капіталів. І в результаті через заснування міжнародних фінансових організацій і були звужені національні обмеження й особливі засоби контролю над іноземними інвестиціями.

Утворення системи ГАТТ відбулося шляхом прагматичного компромісу між країнами Півночі й Півдня. Зокрема, Заключний акт Уругвайського раунду містить чимало прогалин, які звужують можливості лібералізації міжнародних відносин. Його визнають результатом компромісу між реальністю національних обмежень і метою глобальної лібералізації. Так, у ст. XVI ГАТТ відображений компроміс, що передбачає добровільне надання приймаючою державою доступу до ринку в окремих секторах. У сфері ТРИМС під нормативне регулювання потрапили лише ті заходи, які були прихильно сприйняті країнами, що розвиваються. Не знайшли там відображення найбільш часто застосовувані розвиненими країнами методи: субсидій і безоплатних позичок. Цей список можна продовжувати й далі.

У принципі будь-яка держава приречена проводити політикові розмежування між національним й іноземним капіталом. Вона зацікавлена насамперед саме в першому, оскільки внутрішні інвестиції направляються у своїй більшості в соціально значущі галузі виробництва, вони мають більш довгостроковий характер. Закордонні інвестори найчастіше прагнуть вкласти свої капітали в найбільш прибуткові галузі економіки. Як показує світовий досвід, іноземні інвестори, використовуючи свою зверхмобільність, здатні оперативнo акумулювати свої фінансові можливості в тій або іншій сфері економіки для вилучення максимального прибутку й так само швидко вивести із країни-реципієнта свої капітали, незважаючи на національні інтереси цієї держави. У багатьох випадках закордонні інвестори не планують довгострокові капіталовкладення в приймаючій державі. Це змушує державу вести збалансовану політику регулювання іноземних інвестицій. Завдання полягає в тому, щоб, удосконалюючи механізми регулювання як на національному, так і на міжнародно-правовому, знайти оптимальне поєднання інтересів держави й іноземних інвесторів. У принципі право держави контролювати допуск іноземних інвестицій необмежено, як особливо вище доводилося, тому що виникає із самого поняття державного суверенітету. Як показує міжнародний досвід

залучення іноземних інвестицій, держави встановлюють цілу низку бар'єрів іноземним громадянам і компаніям у ході їхнього допуску до здійснення інвестиційної діяльності на їхній території. Причини того, що держави-реципієнти часом неохоче надають іноземним інвесторам рівні з місцевими підприємцями умови, криються в цілому ряді факторів. Наприклад, деякі держави побоюються активного залучення іноземних інвестицій й у ті галузі економіки, які мають значення для національної безпеки або становлять її базові галузі. У деяких випадках уряд на вимогу своїх підприємців проводить протекціоністську політику, бажаючи захистити їх від конкуренції іноземними компаніями. Тому багато держав установлюють обмеження або особливі умови допуску прямих іноземних інвестицій у певні галузі економіки. У силу таких обставин у деяких двосторонніх угодах про заохочення й захист закордонних капіталовкладень прямо не передбачається право інвестора однієї договірної сторони здійснювати інвестиції на території іншої договірної сторони. Держава в силу суверенної рівності держав, що є одним з основних принципів міжнародного права, самостійно визначає свою зовнішню інвестиційну політику, установлюючи на основі діючого національного законодавства правила доступу на свою територію іноземних інвестицій. Вона в силу принципу суверенної рівності держав, що є одним з основних принципів міжнародного права, наділена особливими правовими функціями й повноваженнями, включаючи законодавчі, для забезпечення своїх національних інтересів. Сукупність зобов'язань приймаючої держави в ході допуску на свою територію іноземного інвестора передбачає створення сприятливих умов для закордонного підприємця. Незважаючи на відповідні норми звичайного міжнародного права про створення сприятливих умов для господарської діяльності іноземного інвестора дотепер відсутня конвенційна вимога до приймаючої країни щодо закордонного інвестування. У більшості країн доступ іноземного капіталу встановлюється відповідно до національного законодавства. Країни-експортери капіталу прагнуть у конвенційному порядку захистити своїх громадян і свої компанії від несприятливих наслідків дискримінації, намагаючись забезпечити надання режиму допуску, що не менш сприятливий, ніж режим, що надається господарюючим суб'єктам приймаючої країни або інвестора третьої країни. У такому випадку дії міжнародного договору із цією умовою приймаюча країна, вирішуючи питання про допуск іноземного інвестиційного проекту, повинна ставитися до заявок інвесторів країни-партнера за договором так само, як вона ставиться до заявок своїх власних національних інвесторів

або інвесторів інших країн. Посібник з режиму іноземних інвестицій Світового банку виходить із основного положення, що рівний режим інвесторів, що діють у рівних обставинах, а також вільна конкуренція між ними є умовами для створення сприятливого інвестиційного клімату (*positive investment environment*). Ніщо в даному Керівництві не може служити підставою для надання іноземному інвесторові більше пільгового режиму, ніж національному інвесторові при аналогічних обставинах.

Кожна держава вправі заохочувати національні приватні особи іншої держави вкладати свій капітал, використати технологію і здатності керування виробництвом на своїй території й для цієї мети застосовувати систему допуску іноземних інвестицій відповідно до наступних умов.

Застосовуючи систему допуску іноземних інвестицій, держава зобов'язана:

а) спрощувати (*facilitate*) допуск і здійснення (*establishment*) інвестицій національними приватними особами інших держав;

б) уникати створення невиправдано складної процедури регулювання або встановлення в законі умов, виконання яких є необхідним для одержання допуску.

Кожна держава зберігає за собою право регулювати допуск іноземних приватних інвестицій. При формулюванні норм і при їхньому застосуванні держави беруть до уваги наявний досвід правового регулювання, що свідчить про те, що в окремих випадках виконання вимог законодавства, сформульованих як умови для допуску іноземних інвестицій, нерідко не виправдовує себе й що найбільш ефективним рішенням проблеми правового регулювання іноземних інвестицій є відкритий доступ, можливо, у рамках списку галузей, відкритих для іноземних приватних інвестицій (при існуванні списку обмеженої кількості галузей, видів діяльності, закритих для іноземних інвестицій або таких що потребують оцінок умов допуску (*screening*), ліцензування).

Отже, держава самостійно визначає політику, якої вона має намір дотримуватися як стосовно інвестиційних операцій, які планують здійснювати її громадяни за кордоном, так і стосовно інвестиційних операцій, які мають намір проводити іноземці на території цієї держави. Мова йде про операції зі створення або ліквідації інвестицій.

Одним з істотних факторів, що негативно впливають на діловий клімат, є міграційні правила. Зміни до міграційного законодавства, прийняті

в 2012–2013 рр.¹, багато в чому зняли напругу в цьому питанні. Уведення в міграційне законодавство визначення категорії висококваліфікованих іноземних спеціалістів і заходів щодо оптимізації міграційного режиму для запрошених на роботу іноземних фахівців (введення спрощеного порядку видачі віз і дозволів на роботу, збільшення строків дії посвідки на тимчасове перебування в Україні з працевлаштуванням до одного року, спрощення міграційного обліку при переміщеннях усередині країни, відмова від квотування стосовно висококваліфікованих фахівців й ін.) мають відіграти позитивну роль у поліпшенні ділового клімату.

Також вбачається за доцільне визнати підставою для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України (і відповідно внести доповнення до ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців»²) провадження інвестиційної діяльності.

Україна повинна продовжувати процес інтеграції у світову економіку. Але при цьому необхідно вчитися гнучко поєднувати використання наявних і потенційно нових конкурентних переваг. А залучаючи зовнішні ресурси – ефективно захищати свої економічні інтереси. Захист національних економічних інтересів, безперечно, повинен бути і в ефективно-му регулюванні іноземного інвестування в національну економіку.

Сучасні умови здійснення інвестиційної діяльності на території чужої держави ще більшою мірою ніж раніше, характеризується тим, що юридична особа, зареєстрована в одній країні, здійснює господарсько-виробничу та торговельну діяльність в ряді країн, а її учасниками (власниками) можуть бути особи різного громадянства і різної державної належності.

Міжнародна уніфікація господарського права у сфері регулювання інвестиційної діяльності, що почалася в другій половині XIX ст., досягла свого розквіту наприкінці минулого століття. Вона здійснюється у формі міжнародних документів, розроблених міжурядовими і неурядовими організаціями, у тому числі й документів, звернених не до держав, а до суб'єктів приватного права, що реалізують їх у своїй практиці «своєю волею і у своєму інтересі». Проте відмінності у праві зберігаються. При виборі права звертаються до колізійних норм. У результаті вибору суб'єктами приватного права національного правопорядку до відповідних відносин застосовуються матеріально-правові норми тієї або іншої дер-

¹ Про імміграцію [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – №41. – Ст. 197.

² Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства [Текст] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.

жави. У той же час уніфікація норм матеріального права сприяє розвитку ділових зв'язків, і сам матеріально-правовий спосіб регулювання набуває характеру «координованого» саморегулювання, що спирається значною мірою на норми звичайного права і практику ділових відносин, що формується. Нині існують три основні тенденції уніфікації права:

- уніфікація колізійних норм;
- уніфікація норм, що регулюють сутність відносин (матеріальних норм);
- координоване саморегулювання.

Однією з таких проблем, на наш погляд, є проблема вибору оптимального критерію, вживаного при визначенні правового режиму діяльності юридичної особи.

У свою чергу, визначення правового режиму діяльності юридичної особи тісно пов'язане зі встановленням його національності (державної приналежності). Визначення національності юридичних осіб згідно з колізійними критеріями міжнародного приватного права, як визнається фахівцями, є справою важкою стосовно міжнародних інвестиційних відносин. Тенденція інтеграції, глобалізації в ділових відносинах привела до розвитку міжнародного регулювання діяльності юридичних осіб. Формальна відміна бар'єрів для міжнародної торгівлі і інвестицій розширила сферу конкуренції. Нині ми є свідками конкуренції між правовими системами і юрисдикціями різних держав. Держави конкурують між собою шляхом надання сприятливого режиму. При цьому держави прагнуть розширити свій вплив, поширюючи сферу свого регулювання на банківську діяльність, проведення податкової політики, податкового адміністрування. Прийняття того або іншого колізійного критерію у визначенні особистого статусу іноземної юридичної особи стає правовим засобом проведення певної економічної політики. Різноманітність правових режимів в умовах глобалізації економічних відносин і усунення бар'єрів для торгівлі і інвестицій стала причиною того, що при ухваленні рішень про вкладення капіталу юридичні особи вибирають ту правову систему, яка найбільше відповідає їх вимогам. Інакше кажучи, господарюючі суб'єкти можуть скористатися правом відхилитися від застосування вимог національного законодавства на користь законодавчого режиму іншої держави. Конкуренція правових систем різних держав, що виникає в цьому випадку, призводить до того, що в деяких випадках господарюючі суб'єкти з країн із м'якими вимогами до здійснення підприємницької діяльності можуть отримувати вигоди за рахунок компаній із країн зі строгішими

вимогами. Така конкуренція законодавців була відмічена в літературі як особливий феномен «гонки до дна» (race to the bottom), який відбиває процес пом'якшення вимог до іноземних юридичних осіб з метою залучення додаткових інвестицій. Імперативний характер колізійної норми про визначення особистого статуту і принцип свободи установи в міжнародних документах стали предметом обговорення в судах Європейського Союзу. Згідно з аналізом, проведеним у Варвільському університеті Великобританії і висвітленим у відповідному науковому звіті, тенденція конкуренції держав і пом'якшення ними вимог до діяльності юридичних осіб, а також пов'язана з цим свобода переміщення компаній неабиякою мірою сприяють виникненню фінансової кризи. У вищезгаданому науковому звіті запропоновано посилити роль національного регулювання, у тому числі шляхом закріплення обов'язку іноземних юридичних осіб і міжнародних організацій реєструватися на території держави, де вони здійснюють свою діяльність, у формі місцевих підрозділів, що підкоряються законодавчим вимогам держав, які приймають інвестиції. Це пропозиція пов'язана з необхідністю розмежування питань особистого статуту юридичної особи і підпорядкування юридичної особи певному режиму діяльності. З метою подолання наслідків фінансової кризи переглядається політика з пом'якшення вимог до діяльності юридичних осіб у рамках наданого їм режиму. Спостерігається посилення вимог законодавчого регулювання, умов допуску іноземних юридичних осіб, що, на наш погляд, потребує спеціального аналізу. Крім звернення до критерію визначення особистого статусу юридичної особи велике значення набуває гнучкість у застосуванні режиму для національних та іноземних юридичних осіб.

Кваліфікація юридичної особи як національної чи іноземної необхідна для того, щоб вирішити питання про те, якою мірою стимули (пільги), а також обмеження при здійсненні господарської діяльності в Україні можуть бути поширені на іноземну юридичну особу. Поставлені питання – це питання матеріального права: вони стосуються прав комерційних організацій з іноземними інвестиціями (іноземних інвесторів), які належать до особливої категорії підприємств і організацій, що діють у рамках національного правопорядку, – іноземних підприємств і організацій.

Кваліфікацію юридичної особи як «національна» або «іноземна» з подальшим застосуванням того або іншого правового режиму діяльності щодо цієї особи часто ототожнюють із визначенням національної (державної) належності юридичної особи, здійснюваної за допомогою колізійних критеріїв міжнародного приватного права.

Проте, якщо колізійні критерії міжнародного приватного права спрямовані на те, щоб встановити конкретну державу, до якої належить ця юридична особа (особистий статус іноземної юридичної особи), то для визначення категорії юридичної особи з точки зору правового режиму її діяльності досить вирішення питання тільки внутрішнього порядку: чи належить ця юридична особа, згідно з національним законом, до категорії осіб, які користуються правовим режимом, що встановлюється для іноземних юридичних осіб. Колізійне питання про те, до якої іноземної держави належить юридична особа, при визначенні режиму її діяльності, для цієї мети значення не має, будучи лише попереднім питанням при визначенні того, чи є та чи інша юридична особа іноземним інвестором. Такий підхід виділявся і в спеціальній літературі: Л. А. Лунць приділяв увагу відмежуванню статусу (режиму) діяльності юридичної особи від статусу юридичної особи. «Відносно юридичної особи розрізняють питання “статусу” і питання її правовідносин з іншими особами. Між цими двома категоріями питань існує, звичайно, взаємозв’язок, оскільки від статусу особи залежить, які права і обов’язки можуть виникати для неї відносно інших осіб. Але цей взаємозв’язок не виключає самостійності названих категорій, необхідності їх окремого розгляду, особливо в аспекті міжнародного приватного права». У сучасній літературі підкреслюється внутрішня потреба в особливій категорії юридичних осіб у рамках національного правопорядку. Якщо законодавство держави не відносить ту або іншу юридичну особу до категорії національних юридичних осіб, то цій державі вже байдуже, яким чином те саме питання вирішується усіма іншими країнами.

У сучасному світі регулювання припливу іноземного капіталу, яке ґрунтується на розмежуванні юридичних осіб на «національних» і «іноземних», здійснюється, за невеликим винятком, практично усіма державами, хоча і різною мірою. Практика застосування обмежувальних заходів до іноземного капіталу не суперечить міжнародному праву, більше того, вона знаходить відображення у великій кількості міжнародних двосторонніх угод про заохочення і захист іноземних інвестицій. Існують також і багатосторонні угоди, якими регулюються відносини, пов’язані зі встановленням відповідних винятків для іноземних інвесторів. Таким чином, принцип надання іноземним інвесторам національного режиму, що передбачається міжнародними договорами, не унеможливає встановлення різного роду винятків як стимулюючого, так і обмежувального характеру. У регулюванні допуску іноземних інвестицій, на наш погляд, державі повинні допомог-

ти критерії, за допомогою яких встановлюється правовий режим діяльності іноземної юридичної особи. Використовуваного нині в Україні при визначенні поняття «іноземний інвестор» критерію інкорпорації недостатньо для цілей визначення правового режиму діяльності іноземної юридичної особи. Так, особа може бути зареєстрована в Україні і на цій підставі вважатися українською юридичною особою, користуючись правовим режимом, що надається національним інвесторам, попри те, що 100% частками в його статутному капіталі можуть володіти іноземні фізичні і юридичні особи, які здійснюють контроль над цим підприємством. Таким чином, при вирішенні питання про вибір правового режиму діяльності іноземна особа, що не бажає здійснювати підприємницьку діяльність на підставі режиму, що надається іноземним особам, має можливість створити на території відповідної держави юридичну особу, яка має статус національної компанії і, користуючись перевагою режиму, що надається в цьому випадку, отримати доступ до інвестиційних ресурсів, відкритих виключно для національних компаній. Керуючись вимогами національного законодавства, іноземний інвестор може підвищити свою конкурентоспроможність, вибравши форми здійснення підприємницької діяльності або, як показала практика останніх років, «перемістивши» свою компанію у сприятливіше середовище. Саме ці дії іноземних інвесторів зробили актуальною тему застосування критерію контролю, який полягає у встановленні можливості іноземної юридичної особи визначати зміст рішень, що приймаються національною юридичною особою. У разі, якщо в іноземної юридичної особи існує така можливість – до національної юридичної особи, яка контролюється іноземною, має бути застосований той же правовий режим, який використовується до іноземних юридичних осіб. Якщо в національному правопорядку не передбачається застосування критерію контролю, то режим діяльності, передбачений для іноземної юридичної особи, має вузьку сферу дії. Застосування критерію контролю дозволяє державі розширити сферу дії режиму, передбаченого для іноземної юридичної особи, обмеживши доступ певної категорії національних компаній до інвестиційних ресурсів і керуючись при цьому інтересами охорони національного надбання.

Українське інвестиційне законодавство залишило поза увагою критерій контролю, який би застосовувався з метою захисту прав і законних інтересів українських підприємств, що мають стратегічне значення для безпеки і оборони.

Таким чином, необхідно зробити висновок про незбіг категорій «особистий статус (національність)» «і «правовий режим діяльності» юридич-

ної особи, тому необхідно їх розмежовувати, застосовувати щодо вказаних категорій різні критерії їх визначення. Проблеми доцільності застосування критерію контролю з метою встановлення правового режиму діяльності юридичної особи, що бере участь в інвестиційних відносинах, нині в літературі досліджені не повною мірою.

Зміст категорій «правовий режим діяльності» і «особистий статус» юридичної особи визначається за допомогою різних критеріїв. Колізійні критерії міжнародного права застосовуються тільки з метою встановлення особистого статусу юридичної особи. З метою визначення правового режиму діяльності юридичної особи (зокрема, визначення умов допуску юридичної особи до здійснення інвестиційної діяльності) потрібне застосування інших критеріїв, які дозволяють без відсилання до норм іноземної держави встановлювати правовий режим діяльності відповідної категорії юридичних осіб. Згідно із Законом України «Про міжнародне приватне право» особистим законом юридичної особи вважається право держави місцезнаходження юридичної особи. Норми, що визначають правовий режим діяльності іноземної юридичної особи, повинні міститися у спеціальному законодавстві, що регулює інвестиційну діяльність іноземних юридичних осіб.

Критерій контролю – матеріально-правовий критерій, який дозволяє визначити режим діяльності юридичної особи як інвестор. При цьому під контролем слід розуміти можливість іноземної юридичної особи визначати зміст рішень, що приймаються національною юридичною особою.

Необхідно ширше використати критерій контролю при удосконаленні законодавства про іноземні інвестиції. У наш час в українському законодавстві, яке регулює інвестиційну діяльність іноземних юридичних осіб, критерій контролю не використовується в рамках здійснення іноземних інвестицій в підприємства, які мають стратегічне значення для забезпечення оборони країни і безпеки держави. Необхідно розширити сферу застосування критерію контролю, поширивши його дію на відносини не лише при регулюванні вкладення іноземного капіталу в українські стратегічні підприємства, а й на відносини, пов'язані з вкладенням іноземного капіталу в інші підприємства шляхом введення відповідного регулювання до закону «Про режим іноземного інвестування».

Термін «іноземний інвестор», що міститься в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про режим іноземного інвестування», необхідно доповнити абзацом такого змісту: «Іноземними інвесторами визнаються ті організації, що також знаходяться під контролем перерахованих в абз. 1 ч. 1 цієї статті іноземних

інвесторів, у тому числі створених на території України. При цьому вказані організації вважаються такими, що знаходяться під контролем іноземних інвесторів у випадках, коли іноземний інвестор в силу своєї участі в статутному капіталі організації або відповідно до договору, укладеного між іноземним інвестором і цією організацією, або на якій-небудь іншій основі має можливість визначати зміст рішень, що приймаються такою організацією».

З метою ефективного регулювання допуску іноземного капіталу на територію України до категорії іноземних інвесторів слід відносити і українські юридичні особи, що знаходяться під контролем іноземних. Також потребують уточнення статті 25 та 26 Закону України «Про міжнародне приватне право». Визначення особистого закону юридичної особи право держави місцезнаходження юридичної особи не враховує відносини контролю, у свою чергу не пов'язується з визначенням цивільної правоздатності та дієздатності юридичної особи. Тому ст. 26 Закону України «Про міжнародне приватне право» необхідно доповнити новим абзацом: «Правоздатність та дієздатність юридичних осіб, які знаходяться під контролем іноземних інвесторів, може бути обмежена відповідно до закону».

З метою виконання діючих міжнародних договорів, що вимагають встановлення для іноземних інвесторів справедливого режиму діяльності, необхідно ввести обов'язок КМ України забезпечити «прозорість» державного регулювання діяльності у сфері іноземних інвестицій, у тому числі: періодично публікувати звітність по іноземних інвестиціях; публікувати роз'яснення рішень, що приймаються з питань застосування норм законодавства про іноземні інвестиції, включаючи норми про встановлення контролю іноземних осіб над українськими організаціями. Указана публічність має принципове значення в цілому для «прозорості» в сенсі звітності, порядку ухвалення рішень державними органами при застосуванні норм законодавства про іноземні інвестиції.

Законодавець не визначає, що є початком відліку іноземної інвестиційної діяльності у приймаючій державі. Іноземна інвестиційна діяльність починається з передінвестиційної діяльності. Це питання є досить важливим, оскільки, як правило, іноземний інвестор підпадає під конвенційний захист із моменту виробничої діяльності. Іноді на підготовку інвестиційного проекту можуть знадобитися роки. Сюди входять такі трудомісткі роботи, як науково-технічні, експертні дослідження, поїздки фахівців, відкриття бюро з розробки проекту ведення переговорів. Усі ці та інші заходи належать до сфери ризиків, пов'язаних із розвитком бізнесу, що підпадає під дію передінвестиційного режиму.

Подібним же чином доступ іноземних інвесторів до інвестиційних можливостей, що відкривається в результаті приватизації й монополізації, повинен, як правило, розглядатися як передінвестиційна діяльність, якщо тільки інвестори не здійснили інвестиції в процесі приватизації. Це потребує визначення того, у який момент протоколи, загальні домовленості й інші матеріали з неофіційних переговорних записів перетворюються в документи, що створюють зобов'язання. Світовий досвід показує, що це може відбутися на досить ранньому етапі, і документи, якими обмінюються сторони, які могли б здатися лише «листами про наміри», часто можуть включати чітко позначені тим самим дії передінвестиційного чи постінвестиційного режиму для таких прав.

У вітчизняній спеціальній літературі дотепер питання здійснення передінвестиційної діяльності не розглядалися окремо. Тим часом цей первісний етап, що передує безпосередньо здійсненню інвестиційного проекту, займає особливе місце. Не випадково в західній літературі було уведено спеціальне поняття «передінвестиційна діяльність».

На етапі передінвестиційної діяльності допуск іноземних інвестицій на територію приймаючої держави здійснюється відповідно до національного законодавства. Але при цьому неодмінною міжнародно-правовою умовою є дотримання на умовах взаємності принципу недискримінації, режиму найбільшого сприяння, національного режиму, принципу справедливості й рівноправності, принципу постійного захисту й безпеки.

Загалом виходить, що допуск іноземних інвестицій регулюється не тільки внутрішнім законодавством України, а й загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права. Загальновизнані принципи і норми міжнародного права згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України є частиною вітчизняної правової системи.

Трохи забігаючи наперед, слід зазначити, що приймаюча держава вправі встановлювати спеціальні обмеження відносно іноземного інвестора на своїй території, якщо ці формальності й обмеження не порушують суть прав, установлених у міжнародних договорах, тим більше, що у зв'язку з лібералізацією правового регулювання іноземних інвестицій і переходом від дозвільного до реєстраційного порядку допуску інвестицій дію принципу заборони на необґрунтовані обмеження було обмежено.

Уже на етапі передінвестиційної діяльності в силу суверенітету держава вправі пропонувати суб'єктам права правила поведінки на своїй території, а також забезпечувати їхнє виконання за допомогою примусової сили. Тому умови допуску іноземних інвестицій на територію приймаючої

держави встановлюються національним законодавством. Юрисдикція приймаючої держави в сфері допуску іноземних інвестицій визначається у внутрішніх нормативних правових актах України, а також у міжнародних договорах – більшості міжнародних інвестиційних договорів.

Принципове значення в цьому питанні мають міжнародні двосторонні угоди, що, як правило, безпосередньо регулюють проблеми допуску іноземних інвестицій. При цьому передбачається, що кожна договірна сторона дозволяє інвестиції громадянам і компаніям іншої договірної сторони тільки відповідно до національного законодавства. Україна є стороною близько 73 двосторонніх угод про захист інвестицій (далі – ДІУ України). На відміну від таких держав як, наприклад, США, Японія, Велика Британія, Російська Федерація, Україна не має модельної (типової) угоди. Власне, відсутність останньої в цілому засвідчує брак уніфікованого, чітко вираженого підходу держави до ключових положень та понять у сфері стандартів захисту інвестицій та інвестиційного арбітражу. Вказані угоди установлюють, що кожна договірна сторона буде допускати іноземні інвестиції «у відповідності зі своїм законодавством».

На передінвестиційному етапі важливе значення мають питання в'їзду «ключових спеціалістів», куди входять менеджери, консультанти, технічні фахівці та ін. Питання наприклад, може стати про видачу віз, дозволів на роботу й проживання. Питання суперечностей між іноземним інвестором і реципієнтом описана та була зафіксована в доповіді Секретаря ЮНКТАД «Політика й заходи одержувачів капітальних вкладень у сфері стимулювання прямих іноземних інвестицій. Резюме восьми досліджень» (TR/B/WG.1/10 від 25.10.1993 р.). Інтереси тут також не завжди збігаються. Необхідно знайти оптимальний баланс між своїм правом не допускати в'їзду іноземців і своїм населенням, а також створити сприятливий клімат, що може знадобитися для в'їзду й тимчасового перебування іноземних громадян.

Не випадково Договір Енергетичної хартії (ДЕХ)¹, ставить за обов'язок приймаючій державі дозволяти інвесторам наймати будь-якого співробітника категорії «ключового персоналу» на розсуд інвестора за умови, що є необхідні дозволи (на в'їзд, перебування й роботу). Стаття 11(1) говорить:

¹ Договір Енергетичної хартії (ДЕХ) був підписаний в грудні 1994 р. і набрав чинності у квітні 1998 р. Договір був розроблений на основі Енергетичної хартії 1991 р., яка мала декларативний характер. На відміну від Хартії, яка свідчила про політичні наміри укріплювати міжнародні зв'язки в енергетиці, Договір 1994 р. є юридично обов'язковою багатосторонньою угодою.

«сумлінно розглядати прохання», отже, мова йде тільки про факультативне зобов'язання приймаючої держави.

У деяких країнах СНД відомі випадки, коли спори у спільному підприємстві приводили до того, що місцевий виганяв іноземних менеджерів, іноді із застосуванням сили, і за допомогою або мовчазною згодою виконавчих органів.

Цю ситуацію можна врегулювати в рамках Статті 11(2) ДЕХ у сполученні з механізмом урегулювання спорів. Але виникає питання: чи буде це зобов'язання також захищати ключовий персонал інвестора, що має дозвіл обмеженої дії (на в'їзд, перебування й роботу), коли буде відмовлено у продовженні такого дозволу. Положення Статті 11(2) ДЕХ не дає підстав для такої впевненості, і інвесторам було б бажано зробити це предметом конкретного договірної зобов'язання. Таким чином, іноземний інвестор допускається до здійснення підприємницької діяльності на території чужої держави відповідно до законодавства останнього. Але разом з тим приймаюча держава зобов'язана забезпечити допуск відповідно до загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права й своїх договірних зобов'язань. Отже, здійснення державним органом, його посадовою особою будь-яких дій, а також прийняття нормативних або ненормативних правових актів, що опосередковують допуск іноземних інвестицій, які порушують норму міжнародного права, призводить до порушення приймаючою державою публічно-правових зобов'язань, закріплених у міжнародному договорі. Останнє надає право іноземному інвесторові підстави для пред'явлення арбітражно-судових претензій до реципієнта вже на передінвестиційному етапі.

У теорії й практиці міжнародного інвестиційного права поняття «Здійснення інвестицій» поки не знайшло свого єдиного тлумачення. Стаття 1 (8) ДЕХ визначає це як «здійснення нових інвестицій, придбання існуючих інвестицій або просування в інші сфери», що відрізняється від використовуваного Організацією Економічного Співробітництва й Розвитку (ОЕСР) поняття «здійснення».

Це пояснюється тією обставиною, що процес реалізації міжнародного інвестиційного контракту займає дуже великий часовий відрізок. Між укладенням першої інвестиційної угоди і початком підприємницької діяльності можуть виникнути численні проміжні підетапи.

У цих умовах не так вже й просто розмежувати етап передінвестиційної діяльності й етап здійснення інвестицій. А без цього неможливо визначити їхній правовий режим.

Інвестиції вважалися б здійсненими, тобто почалося б безпосереднє вкладення капіталу в інвестиційний проект, коли отримане право на здійснення підприємницької діяльності відповідно до законного використання ліцензій (дозволів). Інвестиції вважаються здійсненими й тільки в такому випадку підпадають під правовий захист. Роботи попереднього характеру (науково-технічні, експертні дослідження, виїзди на місце здійснення проекту, бізнес-переговори й т. д.) ставляться до сфери ризиків, пов'язаних із розвитком бізнесу, підпадає під дію передінвестиційного режиму.

Інвестиційний контракт між іноземним інвестором і державою-реципієнтом може бути розірваний як за домовленістю, так й у судовому порядку на вимогу однієї зі сторін. Оскільки дана категорія угод має переважно цивільно-правову природу, він може бути припинений без згоди другої сторони тільки дотриманням норм цивільного законодавства.

На вимогу однієї зі сторін згідно з ч. 2 ст. 651 ЦК України договір може бути розірваний за рішенням суду у разі істотного порушення договору другою стороною та в інших випадках, встановлених законом або договором. Інакше кажучи, аксіомою є те, що порядок припинення інвестиційної угоди незалежно від підстав може бути тільки судовим. Тому що інвестиційна угода як вид цивільно-правового договору побудований на зовсім інших принципах: рівність сторін, ніякої винятковості й винятків із загальних правил; гарантії сторін забезпечуються загальними для всіх учасників обороту захисними механізмами самої правової системи і судом; умови договору непорушні; відносини сторін гранично формалізовані.

Інвестиційна угода цього типу є цивільно-правовою формою гарантії з боку держави, що виступає при цьому рівноправним партнером. Вступаючи з інвестором у договір, держава в особі вповноваженого органу формулює гарантії, адресовані безпосередньо стороні, іноземному інвесторові. Необхідність включення в договір з державою таких істотних умов обумовлюється тим, що цей вид підприємницької діяльності, як правило, пов'язаний із більшим обсягом інвестування, тривалим строком окупності витрачених засобів і високим ризиком їхньої втрати або збитків.

При припиненні інвестиційної угоди на загальних підставах, установлених в інвестиційній угоді або законі, настають установлені в них же наслідки. У силу специфіки предмета інвестиційної угоди необхідне спеціальне регулювання наслідків припинення договору. Правове регулювання, передбачене статтями 651–653 ЦК України, явно недостатнє у випадку інвестиційної угоди.

На рівні закону необхідно встановити майнові наслідки дострокового припинення інвестиційної угоди й майнові наслідки припинення інвести-

ційної угоди у зв'язку із закінченням його строку дії, а також межі договірної регулювання цих питань.

Примусові заходи вилучення іноземних інвестицій – центральна тема як міжнародного інвестиційного права, так і права іноземних інвестицій України. Припинення інвестиційної діяльності в результаті примусового вилучення капіталовкладень приймаючою державою створює найбільшу загрозу для іноземного інвестора.

По-друге, у випадку припинення інвестиційної угоди за спеціальною підставою – у силу односторонніх суверенних дій приймаючої держави – іноземному інвесторові гарантована виплата компенсації. При цьому виплата компенсації здійснюється на підставі тих же принципів й у тому ж порядку, що й при експропріації.

По-третє, дефініція «експропріація» має різний зміст у двосторонніх інвестиційних договорах. Звичайно застосовується така формула: націоналізація, експропріація або інші заходи, що дорівнюють за наслідками націоналізації або експропріації. Така формула використана, наприклад, у двосторонніх інвестиційних договорах України із Данією, Швецією, Угорщиною, Албанією, Китаєм, Німеччиною, Японією, Австрією.

По-четверте, визначення мети втручання і його характеристика як «суспільно необхідне» є прерогативою держави, що, як показує міжнародна арбітражна практика, має досить широкий розсуд стосовно того, що є «суспільним інтересом».

По-п'яте, гарантія виплати компенсації випливає із принципу співмірності, що не допускає за загальним правилом позбавлення іноземного інвестора всіх майнових прав без будь-якого відшкодування.

Міжнародне інвестиційне право з моменту свого зародження приділяло особливу увагу проблемам політичного ризику, пов'язаним з можливим громадським безладдям на території приймаючої держави.

Безперечно, реінвестиційну діяльність варто розглядати як особливий етап або стадію в ході здійснення закордонних капіталовкладень, оскільки важливою гарантією іноземних інвестицій є сприятлива можливість реінвестувати отримані доходи на території України.

Однією з найбільш важливих проблем для іноземного інвестора є проблема забезпечення безперешкодного повернення капіталовкладень і доходів від них, незалежно від того, у якій валюті вони отримані. Доходи, одержувані іноземними інвесторами в Україні, можуть виражатися як у гривні, так й у вільно конвертованій валюті, і в силу ст. 398 ГК України можуть бути використані на розсуд інвестора на території України, або за бажанням інвестора переведені за кордон після сплати належних податків і зборів. Закон України

«Про режим іноземного інвестування» дає широке визначення об'єкта реінвестування, що включає ті ж суми, які є об'єктом права іноземного інвестора на переказ за кордон (ст. 11). До зразкового переліку таких засобів входять – доходи від інвестицій, отриманих у тому числі у вигляді прибутку, дивідендів, відсотків ліцензійних і комісійних винагород, платежів за технічну допомогу й технічне обслуговування й інші винагороди; суми, виплачувані на підставі прав грошових вимог і вимог по виконанню договірних зобов'язань, що мають економічну цінність; суми, отримані іноземними інвесторами у зв'язку із частковою або повною ліквідацією або продажем інвестицій і суми компенсації за націоналізацію й реквізицію іноземних інвестицій.

Отже, на підставі наведеного можна зробити такі висновки.

1. Пріоритетними завданнями, які необхідно вирішувати за участю прямих інвестицій, є структурна реформа економіки, технологічне оновлення виробництва, виробництво товарів широкого вжитку, подолання залежності країни від імпорту.

2. Для активізації інвестиційної активності в Україні на основі задекларованих гарантій прав інвесторів необхідно розробити та законодавчо закріпити достатні дієві механізми їхньої реалізації.

3. Потребує удосконалення такий засіб державного регулювання інвестиційної діяльності, як реєстрація інвестицій з метою в першу чергу реалізації прав інвестора. Відсутність захисту права інвестора, тобто права на відповідну компенсацію, повернення інвестицій і відшкодування збитку, які представляються, наприклад, іноземному інвесторові у відповідно до законодавства про іноземні інвестиції, гальмує розвиток інвестиційних процесів.

4. Обґрунтована необхідність закріплення в Законі України «Про режим іноземного інвестування» режимів здійснення інвестиційної діяльності – національного й найбільшого сприяння.

5. Основними механізмами та інструментами активізації інвестиційних процесів, зокрема на депресивних територіях, повинні залишатися спеціальні правові режими економічної діяльності (СПРЕД).

6. Додатково обґрунтована необхідність створення і функціонування державного агентства зі страхування експортних кредитів, яке б забезпечувало конкурентоздатні умови фінансування для вітчизняних підприємств, які здійснюють зовнішньоторговельну діяльність. У зв'язку з цим необхідно активізувати зусилля для прийняття закону «Про державну підтримку страхування та кредитування експорту».

7. З метою захисту національних інтересів обґрунтовано необхідність запровадження критерію контролю, який полягає у встановленні можли-

вості іноземця (іноземної юридичної особи чи фізичної особи) визначати зміст рішень, що приймаються національною юридичною особою. У разі якщо в іноземця існує така можливість – до національної юридичної особи, яка контролюється іноземцем, має бути застосований той же правовий режим, який використовується до іноземних юридичних осіб.

8. Допуск іноземних інвесторів в економіку держави, що приймає іноземні інвестиції, є прямим засобом державного регулювання і з точки зору процесу діяльності є закріпленим у законодавстві комплексом заходів, пов'язаних із наданням іноземному інвесторові дозволу інвестувати на території держави-реципієнта, перевірку планованих інвестицій на відповідність діючим заборонам і обмеженням у сфері здійснення іноземних інвестицій, а також здійснення контролю державних органів за дотриманням іноземним інвестором вимог, що пред'являються до нього, і умов інвестування. Допуск іноземних інвесторів в економіку опосередковується правовими нормами і виступає загальною категорією щодо різних інструментів, які застосовуються приймаючою іноземні інвестиції державою для регулювання доступу іноземних інвесторів до внутрішнього ринку: акредитація, ліцензування, нотифікація і інші види дозволів чи погоджень.

9. Нормативне закріплення допуску іноземних інвесторів в економіку здійснюється за допомогою таких способів правового регулювання, як дозволи і позитивні зобов'язання, перше з яких переважає. Так, на додаток до дозволу на здійснення іноземних інвестицій на території держави – реципієнта інвестицій, рішення про допуск іноземного інвестора в економіку встановлює певні вимоги такої держави до діяльності іноземних інвесторів на своїй території за допомогою закріплення позитивних зобов'язань. В Україні визначена тільки формальна норма використання допуску іноземних інвесторів в економіку як засіб державного регулювання. Не визначені сектор (сфера) економіки, умови і комплекси інвестиційних обмежень і заборон, які можуть застосовуватися.

10. Обґрунтована необхідність на основі Закону України «Про основи національної безпеки» розробки та прийняття закону «Про особливості господарювання в стратегічних галузях економіки». Як основа для розробки критеріїв виділення стратегічної галузі економіки України і їх закріплення в праві вважаємо за доцільне використати такі характеристики: а) політична – критичне значення галузі економіки для національної безпеки; б) економічна – високий потенціал галузі економіки для забезпечення соціально-економічного розвитку держави і підвищення міжнародної конкурентоспроможності її національної економіки.

11. Допуск іноземних інвесторів у стратегічні галузі економіки повинен розглядатися як невід'ємний правовий елемент системи забезпечення

національної безпеки – врегульований правом засіб забезпечення національної безпеки в економічній і оборонно-промисловій сфері.

12. З метою дієвості реалізації механізму обмеження, недопущення іноземних інвесторів у стратегічні галузі економіки необхідно передбачити підставою визнання укладеної угоди недійсною в судовому порядку за позовом уповноваженого органу, якщо така угода призвела або може призвести до виникнення загрози національній безпеці.

13. Уважаємо за доцільне включити в процедуру допуску іноземних інвесторів у стратегічні галузі економіки такі обов'язкові етапи: 1) експертна оцінка імовірності реалізації виявлених загроз національній безпеці; 2) аналіз економічного і соціального ефекту іноземних інвестицій, що перевіряються, які за своїм значенням можуть урівноважити можливі негативні наслідки у сфері національної безпеки.

14. Виявлення загроз національній безпеці при здійсненні угод або встановленні контролю іноземного інвестора над підприємством, що має стратегічне значення, повинно здійснюватися на основі нормативно закріплених методик.

1.2. Програмно-цільовий підхід до забезпечення експортно-імпортного потенціалу регіону з урахуванням переваг кластерного механізму

Визначення передумов посилення експортного потенціалу Харківського регіону. Останніми роками спостерігаються позитивні зміни в географічній структурі експорту українських товарів. Відбувається її переорієнтація на ринки країн далекого зарубіжжя¹.

¹ Див.: Макогон, Ю. В. Формы и направления межрегионального трансграничного экономического сотрудничества [Текст] / Ю. В. Макогон, В. И. Ляшенко. – Донецк : ДонНУ, 2009. – 512 с.; Трансграничное украино-российское сотрудничество: формы, направления, перспективы [Текст] : монография / под. общ. ред. В. И. Дубницкого, В. И. Ляшенко. – Донецк : Юго-Восток, 2010. – 419 с.; Дергачова, В. В. Роль трансграничного співробітництва в зовнішньоекономічній діяльності України у межах державної регіональної політики [Електронний ресурс] / В. В. Дергачова. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/pips/2009_1/034.pdf.

національної безпеки – врегульований правом засіб забезпечення національної безпеки в економічній і оборонно-промисловій сфері.

12. З метою дієвості реалізації механізму обмеження, недопущення іноземних інвесторів у стратегічні галузі економіки необхідно передбачити підставою визнання укладеної угоди недійсною в судовому порядку за позовом уповноваженого органу, якщо така угода призвела або може призвести до виникнення загрози національній безпеці.

13. Уважаємо за доцільне включити в процедуру допуску іноземних інвесторів у стратегічні галузі економіки такі обов'язкові етапи: 1) експертна оцінка імовірності реалізації виявлених загроз національній безпеці; 2) аналіз економічного і соціального ефекту іноземних інвестицій, що перевіряються, які за своїм значенням можуть урівноважити можливі негативні наслідки у сфері національної безпеки.

14. Виявлення загроз національній безпеці при здійсненні угод або встановленні контролю іноземного інвестора над підприємством, що має стратегічне значення, повинно здійснюватися на основі нормативно закріплених методик.

1.2. Програмно-цільовий підхід до забезпечення експортно-імпортного потенціалу регіону з урахуванням переваг кластерного механізму

Визначення передумов посилення експортного потенціалу Харківського регіону. Останніми роками спостерігаються позитивні зміни в географічній структурі експорту українських товарів. Відбувається її переорієнтація на ринки країн далекого зарубіжжя¹.

¹ Див.: Макогон, Ю. В. Формы и направления межрегионального трансграничного экономического сотрудничества [Текст] / Ю. В. Макогон, В. И. Ляшенко. – Донецк : ДонНУ, 2009. – 512 с.; Трансграничное украино-российское сотрудничество: формы, направления, перспективы [Текст] : монография / под. общ. ред. В. И. Дубницкого, В. И. Ляшенко. – Донецк : Юго-Восток, 2010. – 419 с.; Дергачова, В. В. Роль трансграничного співробітництва в зовнішньоекономічній діяльності України у межах державної регіональної політики [Електронний ресурс] / В. В. Дергачова. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/pips/2009_1/034.pdf.

Щороку у вересні в Харкові відбувається Міжнародний економічний форум¹, який демонструє підвищення інтересу інвесторів до Харківської області та пошуку засобів і методів збільшення експорту підприємств Харківської області.

Стратегія сталого розвитку Харківської області² визначає її майбутнє саме через загальнодержавну та міжнародну складову економічного співробітництва. У цьому контексті враховані найбільш важливі напрями інвестування на середньострокову перспективу: високотехнологічний промисловий комплекс, транспорт і логістика, освоєння мінерально-сировинної бази області, виробництво нових видів енергії з поновлюваних джерел, розвиток агропромислового комплексу, туризм і рекреація.

Із боку регіональної влади в цей час все більше уваги приділяється розробці масштабних проектів і програм, що забезпечують формування економіки області як цілісного експортоорієнтованого комплексу та його ефективне включення в систему світових господарських зв'язків.

Основними заходами фінансової підтримки експорту повинні бути надання державних гарантій, зобов'язань і страхування експортних кредитів від комерційних і політичних ризиків для забезпечення захисту експортерів. В умовах сучасних викликів глобалізації та міжнародної конкуренції проблема розвитку конкурентного потенціалу Харківської області набуває політико-стратегічного значення і її розв'язання потребує розробки науково-обґрунтованої програми розвитку та підвищення конкурентоспроможності експортного потенціалу області, яка повинна містити комплекс організаційно-економічних заходів, які забезпечують вирішення пріоритетних завдань розвитку та реалізації конкурентного потенціалу області.

Результати аналізу сучасного стану експортної діяльності підприємств Харківської області дають підстави стверджувати, що підвищення конкурентоспроможності продукції харківських товаровиробників на зовнішніх ринках має відбуватися через посилення інвестиційно-інноваційної складової передбачених заходів.

При розробці регіональних програм збільшення експорту, наприклад, у Дніпропетровській області (Україна)³, Краснодарському краї (Росія),

¹ Міжнародний форум «ІННОВАЦІЇ, ІНВЕСТИЦІЇ, ХАРКІВСЬКІ ІНІЦІАТИВИ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.led.org.ua/>

² Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/Strategiya.pdf>

³ Див.: Верхоглядова, Н. І. Визначення напрямів стимулювання експортного потенціалу Дніпропетровського регіону (на основі анкетування підприємств регіону) / Н. І. Верхоглядова, Ю. В. Орловська, Г. В. Дугінець // Світове господарство і міжнародні економічні відносини. – 2010. – Вип. 2. – № 10/2. – С. 3–8.

характерним є проведення опитування підприємств, які є провідними експортерами.

Для можливості визначення проблем, пов'язаних із реалізацією експортного потенціалу Харківської області, проведено анкетування експортноорієнтованих підприємств¹. У результаті анкетування виявлено, що майже 80% підприємств Харківського регіону головними конкурентними перевагами експортної продукції визначають більш низькі ціни та високу якість продукції. Утім необхідно відзначити, що 20% підприємств зазначили наявність унікальних конкурентоспроможних розробок, для яких необхідні спеціальні заходи із підвищення їх експортних можливостей.

Оскільки експортний потенціал підприємства залежить від конкурентоспроможності, показовими є результати анкетування щодо кількості конкурентів на ринку основної продукції. Так, 60% підприємств відзначають існування значної кількості конкурентів як на вітчизняному, так і світовому ринках. Лише 13% підприємств, на їх думку, не мають конкурентів і 13% – мають конкурентів не більше трьох.

Необхідно підкреслити, що 75% підприємств оцінюють свою експортну готовність щодо виходу на нові ринки збуту з метою географічної диференціації як високу, 55% досліджуваних підприємств більшість продукції реалізують на експортних ринках. У той же час 25% підприємств мають проблеми з міжнародними розрахунками, перш за все з контрагентами з Республіки Білорусь.

При опитуванні встановлено, що 30% опитаних підприємств мали випадки обмеження конкуренції на ринках країн-партнерів, які перешкоджали їхньому бізнесу. Для комплексного вирішення завдань інформаційної підтримки просування вітчизняних товарів та послуг на зовнішні ринки на рівні держави необхідно формувати систему збору та аналізу експортних пропозицій, заяв і тендерів підприємств та іноземних споживачів, сприяти пошуку ділових партнерів та зниженню передконтрактних витрат експортерів.

Щодо формування системи партнерських зв'язків між вітчизняними та закордонними суб'єктами господарювання усі досліджувані підприємства зазначили існування таких зв'язків. Географічний розподіл партнерських зв'язків опитаних підприємств Харківського регіону подано на

¹ Транскордонні фінансові кластери у забезпеченні експортно-імпортних операцій : монографія / наук. ред. та кер. кол. авт., д-р екон. наук, проф. Н. М. Внукова. – Х. : ТО Ексклюзив, 2012. – С. 8–37, 38–81.

рис. 1. Як видно з рис.1, досліджувані підприємства охоплюють значну кількість світових ринків з найбільшою концентрацією в Європі (більш ніж 80% підприємств мають споживачів на зазначеному ринку).

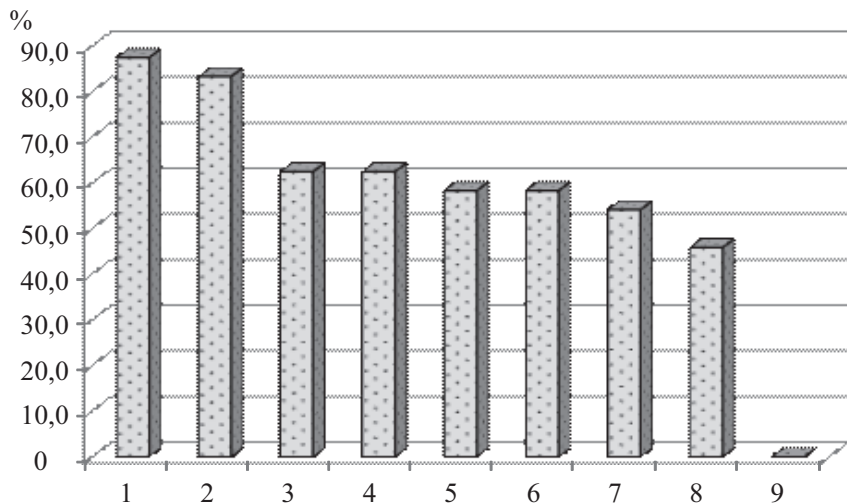


Рис. 1. Географічний розподіл партнерських зв'язків опитаних експортноорієнтованих підприємств Харківського регіону:

- 1 – Західна Європа; 2 – Центральна, Південна та Східна Європа;
3 – країни СНД; 4 – США та Канада; 5 – Китай; 6 – Південно-Східна Азія;
7 – Близький Схід; 8 – Африка; 9 – Латинська Америка

Зовсім не вивченими українськими підприємцями є латиноамериканські ринки, що пов'язано переважно з низькою дипломатичною активністю і слабкою інформованістю ділових кіл (як наших, так і латиноамериканських) про потенційні і реальні можливості один одного та недостатністю договірно-правової бази.

Але, крім пошуку нових ринків збуту (що є переважною причиною виходу підприємств на світові ринки – майже 70% досліджуваних підприємств зазначають саме це як головне), варто відзначити й інший бік такої взаємодії – імпорт обладнання для власної виробничої діяльності (більш ніж 55% підприємств відзначили цю причину – див. рис. 2).

Негативною тенденцією є низький попит на фінансові послуги, що пропонуються на світових ринках. Так, менш ніж 10% підприємств звертаються до міжнародних фінансових ринків, проте жодне з них з метою

залучення власного або боргового капіталу або оптимізації своєї платіжної дисципліни.

Зовнішньоекономічна діяльність суб'єктів господарювання значною мірою залежить від митного регулювання та наявності кордону як перешкоди для руху товарів, послуг та людей.

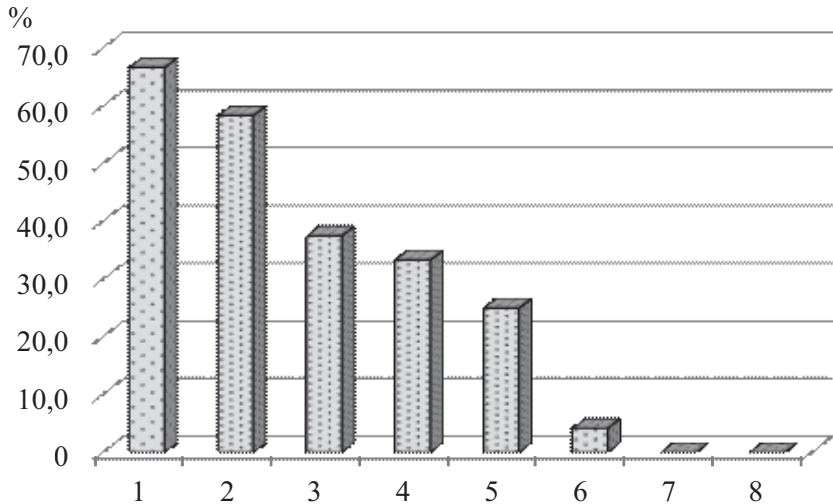


Рис. 2. Розподіл основних причин пошуку міжнародних партнерських зв'язків:

1 – побудова мережі збуту; 2 – купівля обладнання; 3 – нові технології; 4 – забезпечення надійності поставок та якості сировини; 5 – реалізація інших спільних проектів; 6 – інші фінансові послуги; 7 – забезпечення надійності розрахунків; 8 – залучення капіталу (власного/ боргового)

Найменш поширеними факторами, що ускладнювали в опитуваних транскордонну взаємодію, зазначалися прозорість (оприлюднення) та доступ до регуляторних нормативно-правових актів і процедури оскарження.

Основні загрози для виконання експортної стратегії підприємств:

- світова фінансова криза – 30%;
- політична нестабільність та відсутність ефективного державного регулювання в Україні – 30%;

- недосконалість та нестабільність нормативно-правових засад економічної діяльності в Україні – 45%;
- нестабільність податкової політики – 40%;
- подорожчання енергоносіїв, сировини та комплектуючих, дефіцит оборотних засобів – 50%;
- відсутність портфеля замовлень, зниження купівельної спроможності потенційних клієнтів – 60%;
- зміни міжнародної кон'юнктури – 10%;
- високий рівень конкуренції – 30%;
- недостатня підтримка експортної діяльності українських виробників з боку вітчизняних банків та фінансово-кредитних установ – 30%.

Відзначено, що 96% підприємств Харківського регіону володіють інформацією щодо кон'юнктури міжнародних ринків збуту та потенційних партнерів, проте лише 38% – обізнані про засади державної підтримки розвитку експорту.

З огляду на одержані результати опитування необхідно відзначити, що для комплексного вирішення завдань інформаційної підтримки просування вітчизняних товарів і послуг на зовнішні ринки на рівні держави необхідно формувати систему збору та аналізу експортних пропозицій, заяв і тендерів підприємств і закордонних споживачів, сприяти пошуку ділових партнерів, знижувати витрати експортерів на передконтрактній стадії.

Переваги, що отримують підприємства за умови розвитку транскордонного співробітництва:

- спрощення процедур при міжнародному товарообігу – 60%;
- розширення ринків збуту продукції – 80%;
- зниження затрат, диверсифікація прибутків, додаткові ресурси для розвитку – 10%.

Ризики, що виникнуть для підприємств за умови розвитку транскордонного співробітництва:

- посилення конкурентної боротьби з боку імпортного товару – 100%;
- істотні відмінності у митному і податковому законодавстві – 60%;
- відсутність необхідної кількості фінансово-кредитних установ, готових проводити розрахунки та видавати кредити суб'єктам міжнародних товарно-грошових відносин, – 20%.

Отже, основними заходами фінансової підтримки експорту мають бути надання державних гарантій, зобов'язань і страхування експортних кредитів від комерційних і політичних ризиків для забезпечення захисту експортерів, які необхідно враховувати в державних програмах сприяння експорту.

Для визначення напрямів експортно-імпортної діяльності Харківського регіону, які мають бути враховані в регіональній складовій підтримки експорту, необхідно визначити базові напрями цієї діяльності в Україні. З цією метою було проведено дослідження і аналізу сценаріїв розвитку зовнішньоекономічної діяльності за підходом «вигоди-витрати», що представлено в п. 2.

Визначення напрямів експортно-імпортної діяльності України за підходом «вигоди-витрати». При виборі пріоритетних напрямів співпраці України з країнами СНД та світу як альтернативи було обрано напрями діяльності, передбачені Концепцією міжрегіонального та прикордонного співробітництва від 15.09.2004 р.¹

Відповідно до її положень з метою вибору найбільш пріоритетних напрямів співпраці України з країнами СНД та світу використано метод аналізу ієрархій («метод Т. Сааті»)², який передбачає розробку сценаріїв процесу прийняття рішень. Особливістю цього методу є необхідність додержання умови фокусування (зосередження) різноманітних уявлень експертів стосовно досліджуваного процесу на основі «причинної» перспективи процесів, які закладаються у сценарій. Застосування методу експертами дозволяє «вибудовувати» логіку можливого розвитку подій, користуючись власними знаннями та уявленнями, а також запропонованими класифікаційними ознаками факторів. Тому можна стверджувати, що сценарії розвитку подій можуть відрізнятися залежно від обраних факторів, критеріїв, альтернатив, а також особливостей управління вигодами та витратами.

Для проведення дослідження було обрано такі альтернативи співпраці: A_1 – у сфері торгівлі товарами та послугами; A_2 – при реалізації інвестиційних проектів та виробничо-технічної діяльності; A_3 – в галузі раціонального та безпечного використання природних ресурсів і охорони довкілля; A_4 – у правоохоронній діяльності; A_5 – у сфері регулювання міграції населення та ринку праці; A_6 – у науковій та гуманітарній сферах; A_7 – у сфері туризму; A_8 – при попередженні та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Дане завдання вирішено із застосуванням методу аналізу ієрархій Т. Сааті у середовищі програмного продукту ExpertChoice з використанням

¹ Концепция приграничного и межрегионального сотрудничества стран – участниц СНГ от 15.09.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_826

² Саати, Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий [Текст] / Т. Саати – М., 1993. – 280 с.

підходу «вигоди-витрати», згідно з яким розглянуто фактори, що відрізняють загальні вигоди та витрати від зазначених альтернатив (сценаріїв).

Серед факторів впливу на міжрегіональну та транскордонну співпрацю України з країнами СНД та світу виділені такі: економічний, соціальний, політичний, правовий. Аналіз вигод, яких може досягти Україна від цієї співпраці, здійснюється на основі критеріїв оцінювання означених альтернатив за кожним фактором: 1) критерії економічного фактору – зростання показників добробуту населення, підвищення конкурентоспроможності продукції, розширення ринків збуту, зростання капіталовкладень; 2) критерії соціального фактору – соціальний захист населення, консолідація суспільства; 3) критерії політичного фактору – національна безпека, політична стабільність; 4) критерії правового фактору – узгодженість нормативно-правових актів; захист прав та законних інтересів суб'єктів відносин.

Стосовно витрат від міжрегіональної та транскордонної співпраці, то кожен із факторів застосовує такі критерії оцінювання означених альтернатив: 1) критерії економічного фактору – зниження показників добробуту населення, зниження конкурентоспроможності продукції, зниження рівня інвестиційної привабливості; 2) критерії соціального фактору – соціальна незахищеність суспільства, соціальна нерівність; 3) критерії політичного фактору – загроза національній безпеці, політична нестабільність; 4) критерії правового фактору – недосконалість законодавства; порушення прав та законних інтересів громадян.

Застосування методу аналізу ієрархій передбачає розгляд аналізованої проблеми у вигляді ієрархічної структури та формування двох ієрархій – з позиції вигоди та витрат.

Для визначення відносної значущості елементів ієрархії, тобто для з'ясування, який фактор більшою мірою визначає вигоди (витрати) з міжрегіональної та транскордонної співпраці або який із критеріїв якості, що характеризують вигоди (витрати), є найбільш вагомим у факторі, за шкалою відношень встановлено рівень переваги (значущості) факторів або критеріїв, що порівнюються.

На основі суджень стосовно значущості аналізованих факторів, що здійснюють вплив на міжрегіональну та транскордонну співпрацю, формується матриця їх попарних порівнянь. Як визначено в процесі оцінювання, найвищим значенням нормованого вектора пріоритетів характеризується економічний фактор (0,439). Це свідчить про те, що найвагомішим при виборі на пряму міжрегіональної та транскордонної співпраці з позиції вигод є економічний фактор.

Високою значущістю характеризується також соціальний фактор, нормативний вектор пріоритетів за яким становить 0,311. Отже, при виборі пріоритетних напрямів співпраці для України потрібно керуватися, головним чином, принципами, які визначають економічні та соціальні інтереси держави. Оцінки експертів відповідають нормативному значенню узгодженості їх суджень.

Статтею 1 Конституції України проголошено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава¹. Тому захист прав та законних інтересів фізичних осіб є головним пріоритетом національної політики. Цей критерій правового фактору характеризується нормованим вектором пріоритету на рівні 0,8.

На основі дослідження зроблено такі висновки:

1) серед критеріїв економічного фактору найбільшими значеннями пріоритетності характеризується співпраця у сфері торгівлі товарами та послугами та співпраця при реалізації інвестиційних проектів і виробничо-технічна співпраця;

2) співпраця у правоохоронній діяльності та співпраця у сфері регулювання міграції населення та регулювання ринку праці мають найбільші нормовані вектори пріоритетів серед критеріїв соціального фактору;

3) що стосується критеріїв політичного фактору, то найбільш суттєвими є співпраця при реалізації інвестиційних проектів і виробничо-технічна співпраця та співпраця у правоохоронній діяльності;

4) з-поміж критеріїв правового фактору найбільші значення нормованих векторів пріоритетів характерні для співпраці при реалізації інвестиційних проектів та виробничо-технічної співпраці, співпраця у правоохоронній діяльності.

Отримані значення свідчать про те, що з точки зору вигод найбільш пріоритетним напрямом міжрегіональної та транскордонної співпраці України з країнами СНД та світу вбачається співпраця при реалізації інвестиційних проектів та виробничо-технічна співпраця, співпраця у правоохоронній діяльності, співпраця у сфері торгівлі товарами та послугами.

Метод аналізу ієрархій передбачає розрахунок за викладеним вище алгоритмом вектора пріоритетів альтернатив для другої ієрархії, що відображає витрати стосовно міжрегіональної та транскордонної співпраці. За нормативним вектором пріоритетів економічний фактор домінує над іншими (0,517), тому можна стверджувати, що при виборі напряму між-

¹ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

регіональної та прикордонної співпраці України з країнами СНД та світу найвагоміший вплив щодо оцінки витрат здійснює економічний фактор. Серед критеріїв правового фактору максимальним значенням нормованого вектору пріоритету характеризується порушення прав та законних інтересів фізичних осіб (0,8), тому можна стверджувати, що цей критерій здійснює найвагоміший вплив на аналізований фактор з точки зору витрат.

Отримані значення результуючого фактору свідчать про те, що з точки зору витрат найбільш ризикованим напрямом міжрегіональної та транскордонної співпраці України з країнами СНД та світу є співпраця при реалізації інвестиційних проєктів та виробничо-технічна співпраця, співпраця у правоохоронній діяльності, співпраця у сфері торгівлі товарами та послугами.

При вирішенні завдання щодо вибору найбільш пріоритетного напрямку міжрегіональної та транскордонної співпраці України з країнами СНД та світу перевага надається тим альтернативам, які мають найбільше співвідношення вигод та витрат. Тобто чим більше вигоди перевищують витрати, тим кращим вважається вибір напрямку співпраці.

У результаті проведеного аналізу можна зробити висновок, що найбільш пріоритетним напрямом є співпраця при реалізації інвестиційних проєктів та виробничо-технічна співпраця, співпраця у сфері торгівлі товарами та послугами та у правоохоронній діяльності. Далі у порядку убутання виділено такі напрями: наукова та гуманітарна співпраця, співпраця у сфері туризму, співпраця у галузі попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, співпраця у сфері регулювання міграції населення та регулювання ринку праці, співпраця у галузі раціонального та безпечного використання природних ресурсів і охорони довкілля.

Згідно із положеннями Концепції міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав – учасниць СНД¹ співпраця при здійсненні інвестиційних проєктів і виробничо-технічна співпраця передбачає наступне:

- 1) створення спільних підприємств та фінансово-промислових груп;
- 2) взаємне забезпечення інформацією з питань інвестиційної діяльності та залучення інвестицій;
- 3) встановлення регулярних зв'язків між господарюючими суб'єктами регіонів і прикордонних територій, укладання договорів, які

¹ Концепция приграничного и межрегионального сотрудничества стран – участниц СНГ от 15.09.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_826

не суперечать національним законодавствам держав-учасниць СНД і режимам прикордонних територій певних держав, з метою залучення інвестицій у сферу промисловості і сільського господарства, будівництва, фінансів, обміну технологіями і в інші сфери;

4) регулювання економічної діяльності, управління промисловими відходами, спільний контроль за використанням шкідливих речовин в різних видах економічної діяльності в прикордонних районах;

5) забезпечення екологічної безпеки шляхом створення інформаційної системи про стан навколишнього середовища та розробки планів щодо використання природних ресурсів, регулювання впливу економічної діяльності на навколишнє середовище;

6) співробітництво у галузі впровадження найбільш передових технологій у сільському господарстві та промисловості з метою раціонального використання природних ресурсів у прикордонних регіонах;

7) співробітництво у сфері завдань містобудівного планування та розвитку прикордонних територій з урахуванням їх природно-ресурсного потенціалу, соціально-економічної, міграційної та екологічної ситуації, рівня розвитку інженерно-транспортної інфраструктури, збереження історико-архітектурної та культурної спадщини;

8) розробку і здійснення містобудівних проектів з територіального розвитку суміжних територій, включаючи історико-архітектурні та природоохоронні об'єкти, території екологічного неблагополуччя і вільні економічні зони;

9) спільна розробка та реалізація програм з охорони та використання історико-культурної спадщини;

10) проведення науково-дослідних робіт із соціально-економічного розвитку та інформаційної взаємодії прикордонних територій із використанням прогресивних технологій.

Наступним напрямом взаємодії, відповідно до здійснених розрахунків за методом аналізу ієрархій, є співпраця у сфері торгівлі товарами та послугами. Торгівля у прикордонних районах здійснюється між юридичними і фізичними особами держав – учасниць СНД, що мають постійне місце знаходження (місце проживання) на прикордонній території держав – учасниць СНД, виключно для задоволення місцевих потреб у товарах, вироблених на відповідних прикордонних територіях, та послугах.

Отже, використання методу аналізу ієрархій дозволило визначити пріоритетні напрями співпраці України з країнами СНД та світу, які є най-

більш актуальними та перспективними на даному етапі розвитку держави¹, які відповідають завданням Програми розвитку експортного потенціалу Харківської області та підвищення конкурентоспроможності продукції на зовнішніх ринках до 2016 року², затвердженої 16.06.2011 р. на пленарному засіданні VI сесії Харківської обласної ради VI скликання.

Кластерний підхід став домінуючим інструментом підвищення конкурентоспроможності в багатьох країнах світу. Виходячи з цього, в основу Програми покладено кластерний підхід, згідно з яким передбачається формування в регіоні інноваційних науково-виробничих кластерів.

Розвиток теорії кластеризації економіки, а також накопичення практичного досвіду відносно створення, функціонування та розвитку кластерних утворень відбивається і на поглядах зарубіжних та вітчизняних вчених щодо визначення поняття «кластер».

З англійської мови термін «cluster» перекладається як гроно, букет, щітка, або як група, скупчення, зосередження (наприклад, людей, предметів), або як бджолиний рій, буквально – «зростати разом». Кластер – це також математичний термін, що позначає фізично близьке розташування логічно пов'язаних об'єктів у межах однієї сфери³. Подібне значення відповідає й економічному змісту поняття.

Термін «кластер» як особливе і самостійне явище в економіці з'явився під час дослідження процесів виникнення географічно локалізованих груп компаній і об'єднань у певних видах економічної діяльності. Уперше на це явище звернув увагу Альфред Маршалл⁴, який, розглядаючи особливості промислових регіонів, відзначив тенденцію до концентрації спеціалізованих компаній у таких регіонах.

¹ Див.: Методичні рекомендації щодо реалізації в Україні Концепції міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць СНД [Текст]. – Донецьк : ІЕП НАНУ, 2011. – 248 с.; Экономический совет Содружества Независимых Государств. Решение о ходе реализации Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств от 19.06.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=7630>.

² Програма розвитку експортного потенціалу Харківської області та підвищення конкурентоспроможності продукції на зовнішніх ринках до 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dep.kh.ua/dep/news/20110616/news16june_2115.html

³ Див.: Войнаренко, М. П. Механізми адаптації кластерних моделей до політико-економічних реалій України [Текст] / М. П. Войнаренко // Світовий та вітчизняний досвід запровадження нових виробничих систем (кластерів) для забезпечення економічного розвитку територій : матеріали конф., Київ, 1–2 листоп. 2001 р. – К. : Спілка економістів України, 2001. – С. 25–33.

⁴ Маршалл, А. Принципы экономической науки [Текст] / А. Маршалл. – М., 1993. – Т. 1.

У сучасній економічній теорії протягом першої половини XX ст. клас-тери розглядались як особливий феномен регіоналізму. Більшість теорій, в яких висловлювались традиційні аргументи на користь існування клас-терів, були засновані на вивченні агломерацій.

Автором кластерного підходу в економіці вважають М. Портера, який у теорії національної та місцевої конкурентоспроможності товарів та по-слуг¹ дає визначення кластерів як сконцентрованих за географічними ознаками груп взаємопов'язаних компаній, спеціалізованих постачальни-ків та постачальників послуг; фірм у відповідних галузях, а також пов'язаних з їхньою діяльністю організацій (наприклад, університетів, агенцій із стандартизації, а також торгових об'єднань) у певних галузях, що конкурують, але разом з тим ведуть спільну діяльність.

Російські дослідники теорії кластерів дають своє визначення кластера як індустріального комплексу, сформованого на базі територіальної концентра-ції спеціалізованих постачальників ресурсів, основних виробників та спо-живачів продукції, товарів та послуг, технологічно пов'язаних між собою².

Тлумачення кластерів можуть бути різними, проте більшість авторів виділяють такі його складові:

- виробники продукції і сервісні організації, які забезпечують її реалізацію та сервісне обслуговування;
- постачальники матеріалів, комплектуючих деталей машин і устат-кування, послуг й інформації для виробників кінцевої продукції;
- компанії, які надають необхідні додаткові послуги, інформаційне та технічне забезпечення;
- організації, які проводять дослідження, перевірку стандартів, під-готовку спеціалістів тощо.

Визначення перспективних галузей кластеризації через формування кластерного механізму реалізації інвестиційних проектів. Напрями щодо підвищення інвестиційної діяльності для розширення впровадження ін-новацій затверджені у стратегіях розвитку більшості областей³. Для оцін-

¹ Портер, Майкл. Международная конкуренция. Конкурентные преимуществ стран [Текст] : пер. с англ. / М. Портер ; под ред. В. Д. Щетинана – М. : МО, 1993. – 896 с.; Він же. Конкуренция [Текст] / М. Портер. – М. : Вильямс, 2000. – 495 с.

² Див.: Мингалева, Ж. Кластеры и формирование структуры региона [Текст] / Ж. Мингалева, С. Ткачева. – М. : МЭ и МО, 2000. – 495 с.

³ Стратегія розвитку Полтавської області до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adm-pl.gov.ua/main/9393.htm>; Стратегія соціально-еконо-мічного розвитку Сумської області Нова Сумщина-2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.state-gov.sumy.ua/docs/komitet_ekonom_pitan/strateg_ns2015.html; Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://kharkivoda.gov.ua/images/ users/Strategiya.pdf](http://kharkivoda.gov.ua/images/users/Strategiya.pdf).

ки перспектив розвитку територій відповідно до прийнятих стратегій проаналізовано джерела фінансування інвестицій, капітальних інвестицій та інвестицій в основний капітал¹.

За даними Головного управління статистики в Харківській області², основним джерелом фінансування інвестицій є власні кошти підприємств (61 %) та організацій, за рахунок яких здійснюються капіталовкладення. Упродовж останніх років така тенденція зберігається. За рахунок кредитів банків та інших позик здійснюється 29 % капітальних інвестицій; за рахунок коштів Державного бюджету 5 % капітальних інвестицій. Проте ефективна реалізація інвестиційних проектів потребує залучення інших джерел фінансового забезпечення.

Однак обсяг іноземних інвестицій стабільно низький, що може свідчити про недостатній рівень інвестиційної привабливості регіону на зовнішніх ринках капіталу.

З огляду на зміни у структурі джерел інвестиційних ресурсів та на особливості регіональної політики, викладені у Стратегії сталого розвитку Харківської області до 2020 року³, простежується перспективна можливість ефективної взаємодії органів державної влади та приватних інвесторів з метою підвищення економічного потенціалу Харківської області, покращення її інвестиційної привабливості та досягнення вказаних у програмі соціально значущих результатів.

Проведений аналіз динаміки зміни обсягів інвестицій в основний капітал на душу населення в сусідніх областях показав, що найвищий рівень інвестицій в основний капітал на душу населення спостерігається в Полтавській області (вище середнього по Україні), яка майже вдвічі перевищує показник Харківської області, незважаючи на приблизно однаковий обсяг інвестицій в основний капітал в абсолютному виразі. Сумська область має ще значно нижчі показники.

Утім для зміни ситуації з інвестуванням стратегіями розвитку Харківської та Сумської області передбачається поступове формуван-

¹ Див.: Марков, С. А. Методы многомерного анализа в исследовании региональных инвестиционных процессов [Текст] / В. А. Титов, С. А. Марков // Наука и образование : Межвуз. сб. науч. тр. – Вып. № 4 «Общество и экономика». – М. : ИИЦ МГУДТ, 2006. – С. 122–130; Офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

² Офіційний сайт Головного управління статистики в Харківській області. – Режим доступу: www.uprstat.kharkov.ukrtel.net.

³ Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/Strategiya.pdf>.

ня кластерів як територіальних об'єктів економічного зростання регіону.

Сильний інноваційний потенціал активізації регіонального розвитку мають кластери, що стимулюють продуктивні інвестиції до технологічно інноваційноорієнтованих виробничих регіональних комплексів.

Як свідчить світовий досвід¹, розробка кластерної політики розпочинається із проведення масштабних досліджень економіки регіонів на предмет виявлення галузей спеціалізації, перспективних для формування та розвитку кластерів. Пошук та впровадження підходів для реалізації регіональної кластерної політики потребує глибокого дослідження галузей спеціалізації, що стануть базовими для формування кластерів.

На прикладі Північно-східного економічного регіону² розглянуто галузі спеціалізації, що можуть стати базовими для формування кластерних структур.

У Харківській області увага приділяється розробці й реалізації кластерних ініціатив з десяти напрямів.

Для того, щоб бути кластером, група географічно сусідніх взаємопов'язаних компаній та пов'язаних із ними організацій повинна діяти у певній сфері, характеризуватися спільністю діяльності та доповнювати одна одну.

Ключові учасники кластерів знаходяться в географічній близькості один до одного і мають можливості для активної взаємодії. Географічний масштаб може варіюватися від типу і особливостей кластера і охоплювати один або декілька регіонів держави. Індикаторами географічної концентрації у більшості джерел згадуються лише два коефіцієнти: коефіцієнт локалізації і коефіцієнт душевого виробництва³.

У країнах Європейського Союзу для кількісного аналізу потенціалу кластера регіону застосовується методичний підхід, де як основні показники пропонуються коефіцієнти: локалізації галузі на території регіону, коефіцієнт душевого виробництва, коефіцієнт спеціалізації регіону.

¹Посібник з кластерного розвитку [Електронний ресурс]. – К. : Консорціум GFA, 2006. – 38 с. – Режим доступу: <http://economy-mk.gov.ua/download/books/ClusterHandbookUkr.pdf>.

²Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні [Текст]. – К. : НІСД, 2011. – 47 с.

³Див.: Васильєв, А. Н. О показателях специализации регионов [Текст] / А. Н. Васильев // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 2 (30). – С. 320–327; Гончарова, К. В. Вдосконалення методики визначення потенціалу кластеризації галузей окремого регіону [Текст] / К. В. Гончарова // Економічний простір. – 2009. – № 29. – С. 80–89.

В. Ковальчук¹ визначено, що найбільш спеціалізованим є північно-східний економічний регіон у машинобудуванні, проте досить висока його концентрація в харчовій та легкій промисловості. Спостерігається тенденція до зростання показників потенціалу кластера, що свідчить про перспективи реалізації кластерної політики у даних галузях економіки.

Пріоритетом кластерного розвитку економіки північно-східного економічного регіону є формування машинобудівного кластера, а також субкластерів у харчовій (отже, є перспективи розвитку агрокластерів) та легкій промисловості, в тому числі транскордонних, які визначають кластерний потенціал цього регіону та його конкурентоспроможність у світовому господарському просторі.

На основі здійсненого аналізу проведено кластерний аналіз показників північно-східного економічного регіону для виявлення галузей економіки, що мають найбільшу схильність до кластеризації. По Харківській області – це машинобудування та харчова промисловість, по Сумській області – це машинобудування та легка промисловість, по Полтавській області – це виробництво коксу та продуктів нафтопереробки.

Аналіз джерел фінансування інвестицій, капітальних інвестицій та інвестицій в основний капітал виявив позитивні тенденції обсягів та структури інвестиційних ресурсів, що освоюються в Харківській області. Оскільки кластерна модель розвитку на сучасному етапі є однією з пріоритетних, то реалізація великих інвестиційних проектів національного та регіонального масштабів буде більш ефективною із застосуванням кластерного механізму.

Розвиток ДПП на основі створення кластерів. Держава може відігравати важливу роль у формуванні інвестиційного потенціалу країни та її регіонів: за рахунок коштів бюджетів різних рівнів здійснюються капітальні інвестиції; органи державної влади забезпечують реалізацію стратегічно важливих національних та регіональних проектів; створюють умови для ефективного супроводження інвестиційних проектів, що підвищує інвестиційну привабливість регіонів та країни в цілому; ініціює реалізацію проектів ДПП.

¹ Ковальчук, В. А. Пріоритети кластерного розвитку на регіональному рівні [Текст] / В. А. Ковальчук // Сталій розвиток економіки : наук.-виробн. жур. – Хмельницький, 2012. – Вип. 5. – С. 151–153.

Світовий досвід ДПП¹ свідчить про його високу ефективність та результативність. Особливістю є широке використання державно-приватного партнерства у сферах традиційної державної відповідальності – об'єктах загального користування і суспільних послугах².

Останнім часом у світі відзначається посилення практики ДПП через різноманітні форми і механізми співробітництва держави і бізнесу, які диференціюються залежно від інвестиційних зобов'язань сторін, розподілу повноважень та ризиків, передачі прав власності чи управління від держави до приватного партнера після закінчення реалізації проекту державно-приватного партнерства.

Україна не має суттєвих позитивних здобутків щодо співробітництва держави з приватним бізнесом для суспільних інтересів. Нерозвиненість ДПП в Україні значною мірою обумовлювалася нерозвиненістю механізмів взаємовідносин держави і приватного капіталу, невизначеністю мети та принципів їх взаємодії.

Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами України заплановано проведення низки заходів³, спрямованих на реалізацію Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», серед яких розроблення проекту створення центру ДПП при Державному агентстві з інвестицій та управління національними проектами України.

Згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство»⁴ ДПП визначається як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору.

¹ Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

² Див.: Лебеда, Т. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні [Електронний ресурс] / Т. Лебеда, І. Запатріна. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekonomist/2011_3/16.pdf.

³ Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження програми економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrproject.gov.ua/-page/robocha-grupa-%E2%80%99Snatsionalni-proekti%E2%80%99D>.

⁴ Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.

До основних принципів ДПП належать:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів;
- заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках ДПП, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру;
- визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках ДПП;
- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у рамках ДПП;
- визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, установлених законом.

До ознак ДПП належать:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Окрім зазначеного Закону, окремі питання ДПП регулюються поставами та розпорядженнями КМ України, положеннями та наказами центральних органів виконавчої влади, рішеннями місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Загалом лише на загальнодержавному рівні налічується кілька десятків нормативних актів, що безпосередньо регулюють питання ДПП.

Однією із проблем, що стримує розвиток державно-приватного партнерства в Україні, є відсутність єдиної програми дій у держави, наявність багатьох органів контролю цього партнерства.

У табл. 1 наведено низку нормативних документів щодо методик і процедур, пов'язаних із реалізацією ДПП, які прийняті у 2011–2012 рр.

Таблиця 1

Розвиток нормативно-методичного забезпечення ДТП у 2011–2012 рр.

Документ	Питання, що регулюються документом
Постанова КМ України «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства» від 09.02.2011 р. № 81 ¹	Порядок визначає процедуру надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках ДТП. Державний партнер готує звіт про виконання договору, що подається до уповноваженого органу виконавчої влади з питань ДТП, який проводить моніторинг, узагальнює та оприлюднює результати здійснення ДТП. Затверджена форма звіту, перелік показників
Постанова КМ України «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними» від 16.02.2011 р. № 232 ²	Методикою визначено види можливих ризиків, пов'язаних із ДТП, методи їх оцінки та форми управління ними. Методика застосовується під час проведення аналізу ефективності ДТП, прийняття рішень про його здійснення, розподіл ризиків між державним і приватним партнерами, укладення договору між ними
Постанова КМ України «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» від 17.03.2011 р. № 279 ³	Порядок визначає процедуру надання державної підтримки здійсненню ДТП щодо об'єктів державної власності, форми надання державної підтримки

¹ Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] : Постанова КМ України від 09.02.2011 № 81. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/81–2011–%D0%BF?test=HtkMfW9q574dAZBsZiTuFSn9HI4R2s80msh8Ie6>.

² Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними [Електронний ресурс] : Постанова КМ України від 16.02.2011 № 232. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/232–2011–%D0%BF>.

³ Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] : Постанова КМ України від 17.03.2011 № 279. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/279–2011–%D0%BF>

Закінчення табл. 1

Документ	Питання, що регулюються документом
Постанова КМ України «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» від 11.04.2011 р. № 384 ¹	Затверджено Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим. Порядок визначає механізм підготовки та проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП, визначення переможця конкурсу та укладення відповідних договорів. Затверджено Порядок проведення аналізу ефективності здійснення ДПП
Наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України «Про затвердження форми подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства» від 16.08.2011 р. № 4 ²	Затверджено Форму подання пропозиції щодо здійснення ДПП
6. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» від 27.02.2012 р. № 255 ³	Затверджено Форму техніко-економічного обґрунтування здійснення ДПП, та Методику проведення аналізу ефективності здійснення ДПП. Методика визначає основні параметри та показники перевірки ефективності здійснення ДПП

Як видно з табл. 1, нормативно-правова база регулювання розвитку ДПП в Україні є дуже складною та багаторівневою. Для однієї сторони ДПП це спричинює суттєві ризики. Тому можна стверджувати, що це є од-

¹ Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] : Постанова КМ України від 11.04.2011 № 384. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF>.

² Про затвердження форми подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 16.08.2011 № 40. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1217-11>.

³ Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27.02.2012 № 255. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12>.

ним із чинників відсутності реальних проектів ДПП, незважаючи на значну зацікавленість із боку потенційних приватних партнерів.

Згідно з цими документами, ще на етапі до підписання угоди про ДПП приватному партнерові потрібно пройти складні процедури узгоджень. Утім він не отримує від держави необхідних гарантій щодо виконання з її боку зобов'язань. Згідно із затвердженим порядком, спочатку необхідно підписати контракт про ДПП та розпочати його реалізацію, а вже потім держава прийматиме рішення про надання фінансової підтримки, що не відповідає опорній сутності ДПП.

Для того щоб проекти ДПП, які реалізуються в Україні, могли розраховувати на використання значного фінансового ресурсу, необхідні суттєві організаційні зусилля для створення вигідних умов для потенційних інвесторів. Виходячи із поточної ситуації, це мають бути комплексні заходи із забезпечення реальних гарантій дотримання державою своїх зобов'язань у межах партнерства, оскільки нормативна база не є збалансованою та захищає в першу чергу інтереси держави.

Для реалізації проектів ДПП існують певні форми, класифікація яких залежить від ступеня залучення та особливостей взаємодії державного і приватного партнерів.

Серед контрактів, які держава дає приватним компаніям, можна виділити такі види: на виконання робіт та надання суспільних послуг, на поставку продукції для державних потреб тощо. Короткострокові контракти є поширеним механізмом як у практиці українських органів державної влади, так і за кордоном¹.

Лізингові відносини як форма реалізації ДПП виникають у процесі передачі власності держави у користування компаніям приватного сектору. Серед цієї власності можна виділити: будівлі, споруди, виробниче обладнання тощо. За право використовувати ці об'єкти приватний бізнес сплачує державі лізингові платежі у відповідному за договором розмірі. Але для застосування цього фінансового механізму потрібні дозволи державних або інших органів, які управляють державною або комунальною власністю.

Державно-приватні компанії також є однією з найпоширеніших форм реалізації проектів у механізмі ДПП. Участь приватного сектору у подібних компаніях може бути визначена за двома напрямками².

¹ Див.: Нейкова, І. С. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку [Текст] / І. С. Нейкова // Наук. вісн. Нац. ун-ту ДПС України. – 2010. – № 1(48). – С. 152–160.

² Див.: Павлова, Г. О. Державно-приватне партнерство: аналіз світового досвіду та шляхи розвитку в Україні [Електронний ресурс] / Г. О. Павлова. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/PORTAL/soc_gum/pubupr/ – 2011_3/doc/3/02.pdf.

По-перше, це створення спільних підприємств, на яких відбувається рівномірний розподіл зобов'язань і ризиків.

По-друге, це участь як акціонера або члена корпорації. У цьому випадку можливість приймати незалежні та самостійні рішення визначається відповідно до кількості акцій (паїв), які належать приватному партнерові. Чим меншою є частка приватних інвесторів, тим більш опосередкованою є їх участь, адже стратегічну та більшість оперативної політики визначає держава.

Контрактна форма у міжнародній практиці представлена двома основними варіантами: концесією та приватною фінансовою ініціативою (ПФІ). На основі цих моделей сформувався певний перелік типових партнерських угод.

За цією моделлю концесії приватний партнер передає об'єкт інфраструктури або право надавати послугу приватному оператору, який здійснює управління ДПП упродовж встановленого терміну. Досить часто контракт передбачає проектування і будівництво об'єкта для надання послуги¹.

Кожна з форм реалізації ДПП має свої переваги та недоліки, тому вибір залежить від конкретного проекту та за умови узгодження пріоритетів партнерів, які в сучасних умовах часто не збігаються.

При реалізації інвестиційних проектів на умовах ДПП кожен із партнерів захищає власні інтереси та отримує певні переваги, які є головним важелем для існування союзу.

За договором про спільну діяльність сторони (учасники) зобов'язуються спільно діяти без створення юридичної особи для досягнення певної мети, що не суперечить закону. Така діяльність може здійснюватися шляхом об'єднання вкладів учасників (просте товариство) або без об'єднання вкладів учасників.

У цей час пошук інвестицій є однією з найважливіших стратегічних завдань розвитку України. Існуюча модель організації управління інвестиційною сферою регіону потребує оновлення, пов'язаного насамперед з інтеграцією, об'єднанням зусиль органів управління, соціально відповідального бізнесу та населення регіону для вирішення найважливіших завдань, що стосуються підвищення якості життєдіяльності людини.

¹ Див.: Бережна, І. Г. Державно-приватне партнерство в Україні: чи можливий альянс влади та капіталу? [Електронний ресурс] / І. Г. Бережна. – Режим доступу: <http://blogs.korrespondent.net/celebrities/blog/> – berezhnaja/a23517.

Ця обставина зумовила необхідність пошуку нових підходів до організації регіонального управління соціально-економічною сферою, заснованих на наукових, адаптивних та інноваційних принципах. Одним із перспективних у цьому відношенні є кластерний підхід¹.

Важливим напрямом регіональної економічної політики, спрямованої на сталий розвиток, є формування кластерів. Кластерний підхід до організації регіональної економіки у багатьох країнах світу став частиною державної політики з підвищення конкурентоспроможності регіонів², тому що згідно з рекомендацією ООН усі країни світу та їх регіони при визначенні своєї стратегії повинні ґрунтуватися на концепції сталого розвитку.

Локомотивом успішної інноваційної національної політики в умовах глобалізації світової економіки є формування кластерної моделі економічного розвитку. Слід зазначити, що кластерний підхід до економічного розвитку охопив більшість країн світу, а для деяких став пріоритетним, дозволивши в умовах глобальної економічної кризи 2008–2010 рр. зберегти лідерські позиції за обсягом ВВП, рівнем інноваційності та конкурентоспроможності національної економіки (Індія, Китай, Японія, країни Скандинавії, США)³.

За визначенням М. Портера, кластер утворюють географічно близькі групи взаємопов'язаних компаній та асоційованих установ в окремій галузі, що пов'язані спільними технологіями та навичками. Вони часто існують в географічній зоні, де комунікації, логістика та людські ресурси є доступними⁴. Кластер є географічною концентрацією подібних, суміжних або додаткових підприємств з активними каналами для бізнес-трансакцій, комунікацій та діалогу, що поділяють спеціалізовану інфраструктуру, робочі ринки та послуги і мають спільні можливості або загрози.

Дещо ширшим є визначення кластера, за яким він розглядається як галузеве, територіальне та добровільне об'єднання підприємств, які

¹ Див.: Ульяновченко, Ю. О. Формування кластерів як засіб сталого соціально-економічного розвитку регіону [Текст] / Ю. О. Ульяновченко // Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку. – 2011. – № 4. – С. 1–7.

² Перспективи кластеризації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rozvytok.org/articles_item53.html.

³ Див.: Білецька, І. М. Кластеризація як чинник підвищення конкурентоспроможності на світовому ринку [Текст] / І. М. Білецька // Економіка Крима. – 2011. – № 1(34). – С. 471–476.

⁴ Див.: Мальмберг, А. Територіальний кластеринг, місцева концентрація знань та конкурентоздатність фірми [Текст] / А. Мальмберг, Ю. Сельв, І. Задер. – М. : Веста, 2006. – 337 с.; Портер, М. Конкурентное преимущество: как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость [Текст] / М. Портер. – М. : Альпина, 2008. – 464 с.

тісно співпрацюють із науковими (освітніми) установами, громадськими організаціями та органами місцевої влади з метою підвищення конкурентоспроможності власної продукції і сприяння економічному розвитку регіону¹.

Кластер повинен розглядатися як елемент складної системи, що дозволяє узгодити інтереси конкуруючих груп на регіональному та міжрегіональному рівні. Регіональний рівень – це не тільки частина території, що характеризується особливими природно-кліматичними умовами, рівнем розвитку виробничого потенціалу, а й форма організації спільної життєдіяльності населення у мережі соціальних відносин, груп і організацій, соціальних інститутів².

Метою утворення кластерів (територіально-галузевого партнерства підприємств) є підвищення конкурентоспроможності його учасників шляхом реалізації інноваційної програми впровадження передових виробничих, інжинірингових, логістичних та управлінських технологій.

Метою кластеризації економіки є підвищення потенціалу його учасників для створення динамічного сприятливого середовища, яке б стимулювало до синергічного ефекту від упровадження інновацій; забезпечувало зовнішню міжнародну присутність на цільових ринках і у технологічних сферах; сприяло залученню інвестицій та поживавленню транснаціонального співробітництва з допоміжними, пов'язаними або базовими кластерами.

Останнім часом стверджується, що кластери повинні стати основою переходу від традиційних ринкових форм до економічних механізмів нового типу, де підприємства ефективно використовують зв'язки, взаємодоповнюючи один одного і утворюючи таким чином стійку до імовірних зовнішніх впливів структуру³.

Кластери, з одного боку, характеризуються сильними технологічними чи фінансовими взаємозв'язками між учасниками, а з другого – нагадують асоціації, тому що дозволяють учасникам не тільки зберігати юридичну самостійність, а й конкурувати між собою. Схожість з асоціаціями підкреслюється також можливістю участі у кластері всіх основних економіч-

¹ Див.: Іванов, Ю. Б. Оцінка стійкості регіональних кластерних структур в аспекті їх регіонального функціонування [Електронний ресурс] / Ю. Б. Іванов, А. Д. Олійник. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/VNULP/Ekonomika/2009_640/15.pdf.

² Див.: Портер, М. Конкурентное преимущество: Как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость [Текст] / М. Портер. – М. : Альпина, 2008. – 464 с.

³ Передовий досвід розвитку кластерів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cep.org.ua/.../Leading-experience-of-cluster>.

них суб'єктів – бізнесу, держави і фізичних осіб. У кластерах формується складна комбінація конкуренції та кооперації. Вони знаходяться на різних поверхнях і доповнюють один одного, особливо в інноваційних процесах. У свою чергу, зазначена форма об'єднання потребує високої довіри, стійких, особливих взаємин між учасниками.

Розвиток інформаційних технологій, підвищення ролі науково-технічного процесу, глобалізація світової економіки поставили перед кожною державою вимоги створення стратегії розвитку. Провідне місце у таких стратегіях посідає ефективна регіональна політика, яка базується на кластерній концепції.

Кластерний підхід у нових умовах стає головним механізмом реалізації нової промислової політики. Такий підхід спрямовує на зміну в суспільстві структури праці, трудових відносин, зайнятості населення, сприяє виникненню нових видів діяльності та створює нові робочі місця. На такій основі виникає нове соціальне оточення, в якому інформація та наукові знання стають головними продуктивними факторами і починають визначати як стратегічний потенціал суспільства, так і перспективи його розвитку¹.

Розвиток кластерів дозволяє посилити можливості застосування норм і принципів ДТП для зміцнення ролі територій, піднесення галузей, які мають найбільші передумови для кластеризації.

Кластерний підхід в організації агропромислового виробництва. Встановлені можливості до кластеризації у харчовій промисловості на регіональному рівні посилюють увагу до аграрної складової цього процесу, отже, необхідності визначення умов створення агрокластерів.

Трансформаційні процеси, які відбуваються у світі, доводять, що домінуючою тенденцією розвитку ринкових відносин у більшості країн є перехід до утворення різних форм агломерацій та інших угруповань, чільне місце серед яких посідають кластери. Формування кластерів є особливо актуальним для агропромислового ринку. У Стратегії розвитку Харківської області аграрний кластер визначено як пріоритетний.

Сучасна теорія кластерів є більш адаптованою для промислових угруповань і вирішує лише окремі аспекти партнерства в аграрній сфері. Зокрема, дискусійними залишаються оцінка рівня інтеграції та характер

¹Посібник з кластерного розвитку [Електронний ресурс]. – К. : Консорціум GFA, 2006. – 38 с. – Режим доступу: <http://economy-mk.gov.ua/download/books/ClusterHandbookUkr.pdf>.

економічних відносин усередині кластера, принципи раціональної їх побудови та управління, способи та методи державного втручання в діяльність означених угруповань¹.

Розглядаючи ситуацію в аграрній сфері України, можна стверджувати, що залишаються винятково сприятливими передумови для розвитку практично всіх видів сільськогосподарської діяльності, можливих у даному кліматичному поясі. Однак, попри дуже сприятливі для багатьох видів сільськогосподарської діяльності умови, ефективність використання природних ресурсів є низькою.

Частково це пояснюється технічною відсталістю процесу сільськогосподарського виробництва, яка пов'язана з недостатнім розвитком фінансових інструментів, з високим рівнем ризиків аграрного кредитування².

Утім у світі спостерігається тенденція підвищення ефективності виробництва за умов ефективного менеджменту. В Україні низький рівень цього показника обумовлюється насамперед неготовністю керівників підприємств до роботи в ринкових умовах, неефективністю діяльності відповідних інституцій, зокрема фінансових, та державною політикою в аграрній сфері.

Одним із можливих засобів вирішення перелічених проблем є застосування кластерного підходу до організації агропромислового виробництва регіону.

Суть цього підходу полягає в об'єднанні на певній території підприємств, в яких підвищення ефективності виробництва буде досягатися шляхом максимального використання конкурентних переваг місцевості, інтенсифікації зв'язків підприємств з науково-дослідними інституціями, зокрема університетами, та поглиблення кооперації та конкуренції між учасниками. Ураховуючи це, у межах кластера можуть бути створені ефективні механізми кооперації невеликих господарств для спільного придбання техніки або отримання кредитів. Зокрема, регіональні органи влади, виступаючи організаторами створення кластера, є зацікавленими в ефективності його діяльності й розвитку, отже, можуть сприяти реєстрації заставлених майнових цінностей, підтримувати кредитування груп невеликих приватних господарств, що мають необхідність об'єднуватися, наприклад на рівні села, для закупівлі засобів виробництва.

¹ Див.: Козак, Л. В. Кластери як форма ринкової централізації АПК [Електронний ресурс] / Л. Козак. – Режим доступу: <http://naub.org.ua>.

² Vnukova, N. Cost estimation of the future harvest as agricultural loan collateral [Текст] / N. Vnukova // Journal of Governance and Regulation. – 2013. – Vol. 2, Issue 3. – P. 25–28.

Діяльність у форматі кластера може передбачати регулярні зібрання представників підприємств за участю експертів, на яких є можливість обговорити результати роботи різних підприємств, їх відмінності, слабкі місця і досягнення, сформулювати шляхи вирішення проблем. Такий підхід забезпечує більшу доступність порівняльних даних між підприємствами, прозорість господарчої діяльності та кращу поінформованість не лише керівництва, а й більш широкого кола учасників у процесах, що відбуваються.

Створення кластера означає концентрацію в межах регіону підприємств певного профілю, а також виробництв, що забезпечують ці підприємства сировиною, обладнанням чи випускають супутні товари. Це сприяє посиленню конкуренції, яка поряд із постійним обміном інформацією дає поштовх для вдосконалення менеджменту окремих підприємств.

Концентрація певного виробництва в регіоні створює підґрунтя для розвитку необхідної інфраструктури, акумулює кошти підприємств для реалізації спільних проєктів, які здатні позитивно впливати на розвиток регіону. Поряд із підприємствами-учасниками формується сукупність як постачальників, так і клієнтів. Інтенсивні процеси обміну ринковою інформацією суттєво полегшують пошук ділових партнерів.

Можливості, які відкриває кластерний підхід в організації регіональних агропромислових комплексів, здатні також позитивно впливати на розв'язання багатьох інших проблем.

Наприклад, значним кроком на шляху зміцнення невеликих приватних господарств може стати створення дієвої і прозорої системи закупівель аграрної продукції через інтенсифікацію діяльності товарних бірж, торговельних будинків, гуртових ринків, аукціонів, що дозволило б зменшити практику закупівлі підприємствами-монополістами аграрної продукції за низькими цінами. Учасники кластера мають можливість самостійно організовувати гуртові ринки та аукціони.

Перевагою кластера є інноваційність, для підвищення якої важливим є наявність науково-дослідного потенціалу в регіоні. Вчені США встановили, що зростання виробництва у сільському господарстві протягом усього періоду його історії лише частково пояснюється збільшенням обсягів застосування ресурсів, таких як земля, праця, добрива тощо, у той час як прибутковість інвестицій в аграрну освіту та дослідження часто може складати понад 20%¹. У кластерах це забезпе-

¹ Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку [Текст] : інформ.-аналіт. зб. – Вип. 5 / за ред. П. Т. Саблука та ін. – К. : ІЛЕ УААН, 2002. – 647 с.

чується взаємодією з освітніми та науковими закладами – учасниками кластера.

Одним із каналів впровадження наукових розробок у виробництво є система дорадчих служб, яка працює на базі Української академії аграрних наук, їх завданням є задоволення потреб особистих селянських та фермерських господарств, господарських товариств, інших сільськогосподарських підприємств усіх форм власності і господарювання, а також сільського населення у підвищенні рівня знань та вдосконаленні практичних навичок прибуткового ведення господарства¹. Проте поки що система дорадчих служб перебуває на етапі становлення і не впливає на розвиток аграрного сектору.

Додатково важлива, наприклад, діяльність сільськогосподарських дорадчих служб при вирішенні проблеми стандартизації агропромислової продукції. Адже, як відомо, агропромислове виробництво в Україні має високий експортний потенціал, однак, при просуванні продукції на світовий ринок постає питання щодо її відповідності міжнародним стандартам якості. Безперечно, вирішення цього питання є затратним, тому що потребує досить широкого залучення експертів та висококваліфікованих спеціалістів. У багатьох західних кластерах така співпраця допомагає не тільки просуванню продукції на ринок, а й створенню окремого бренду.

В Україні існує розгалужена система науково-дослідних установ, науково-виробничих об'єднань, дослідних станцій, аграрних університетів, сільськогосподарських інститутів тощо, які є виробниками науково-технічної продукції, споживачами якої мають стати аграрні підприємства, але через недосконалість організаційної системи та брак коштів для фінансування потрібних їм досліджень відсутня ефективна співпраця між ними і рівень застосування науково-технічних розробок у виробництві є недостатнім.

Кластерна модель взаємодії дозволила б акумулювати кошти низки підприємств, що зацікавлені у проведенні досліджень, і це може стати взаємовигідним як для бізнесу, так і для розвитку науково-дослідних установ. Така форма відносин є характерною для західних кластерів, які часто створюються навколо потужних університетів і користуються їх розробками та науковим потенціалом.

¹ Про сільськогосподарську кооперацію [Електронний ресурс] : Закон України від 17.07.1997 № 496–97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80>; Про сільськогосподарську дорадчу діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 17.06.2004 № 1807-IV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1807-15>.

Окрім перелічених перспектив роботи агропромислових кластерів, можлива також кооперація у проведенні маркетингових досліджень, організації транспортних послуг, контролі якості, тестуванні продукції та інші заходи, пов'язані з розвитком аграрної інфраструктури в регіоні.

У наш час в Україні розвиток кластерних утворень саме в агропромисловому комплексі перебуває лише на початковому етапі. Існують випадки успішного створення та функціонування таких кластерів, а саме у Рівному шляхом підписання Договору утворено Рівненський регіональний агропромисловий інноваційний кластер «Агроінновації» (ПРАІК)¹.

Засновниками кластера виступили чотири представники органів державної влади, три представники наукових організацій та вищих закладів освіти, п'ять виробничих підприємств Рівненщини і три представники інноваційних організацій та сервісних установ. Такий перелік учасників кластера свідчить про подальшу можливість розвитку проектів ДТП.

Створення ПРАІК стало можливим завдяки ефективній співпраці Рівненської обласної державної адміністрації з Державним агентством України з інвестицій та інновацій, а також іншими засновниками та учасниками кластера – договірною об'єднання зацікавлених підприємств, установ та організацій для забезпечення реалізації пріоритетного напрямку інноваційної діяльності Рівненської області «Високотехнологічний розвиток сільського господарства і переробної промисловості», передбаченого програмою науково-технічного та інноваційного розвитку Рівненської області на 2008–2010 роки, схваленою розпорядженням голови облдержадміністрації від 28.12.2007 р. № 636 та затвердженою рішенням обласної ради від 16.01.2008 р. № 610.

Метою цього кластера є об'єднання зусиль, координація дій та реалізація спільних заходів у питаннях розроблення і впровадження інновацій в агропромисловому комплексі Рівненської області.

Спільна діяльність засновників на засадах взаємної вигоди вирішує такі цілі та завдання:

- проведення аналізу перспектив ринків збуту і шляхів підвищення конкурентоспроможності продукції агропромислового комплексу області, створення і регулярного оновлення відповідної інформаційної бази з постійним доступом до неї;
- сприяння розробленню, комерціалізації і впровадженню технічних та організаційних інновацій;

¹ Ресурсний центр Гурт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/news/recent>.

- допомога у розробці інвестиційних проектів інноваційного спрямування та пошуку джерел фінансування цих проектів;
- інформаційно-консультативна та навчально-методична підтримка інноваційної діяльності.

Незважаючи на те, що більшість авторів поширюють теорію кластерів на індустріальні системи, у країнах Європейського Союзу, а також в Канаді, США, Японії існують різні типи агропромислових угруповань.

Агропромислові кластери мають бути створені групою інновативних, взаємопов'язаних підприємств із виробництва та переробки аграрної продукції, що здобувають конкурентні переваги завдяки знанням, які накопичені, впроваджені та набуті місцевими учасниками та інституціями¹.

Головними передумовами для створення агрокластера в окремому регіоні є:

- наявність місцевих природних та інших особливостей, що першочергово створюють на цій території переваги для розвитку того чи іншого виду діяльності: особливих природно-кліматичних умов, географічного положення, традицій виробництва, соціально-політичної та загально-економічної ситуації;
- наявність підприємств певного профілю на території майбутнього кластера та перспектив партнерства у логічно пов'язаних видах діяльності;
- наявність науково-дослідного потенціалу в регіоні, що здатен забезпечити задоволення виникаючих потреб у інноваціях, проводити консультативну та експертну підтримку виробників;
- наявність спеціалізованої робочої сили з досвідом роботи в обраній сфері.

В економічно розвинених країнах процес створення кластера може ініціюватися як підприємцями, що прагнуть об'єднати зусилля навколо спільної мети, так і, зокрема, державною або місцевою адміністраціями. Певною мірою останній процес відбувається в Україні через розробку стратегій, де визначена роль облдержадміністрацій щодо координації діяльності зі створення кластерів.

Місцева влада може бути як ініціатором його створення, так і його партнером. Але саме перед владою стоїть завдання створення загальної сприятливої ринкової інфраструктури, застосування правових та економічних механізмів стимулювання прозорості торгових операцій в аграрній сфері.

¹ Professor Michael R. Porter with Christian H. M. Ketels, Kaia Miller, Richard T. Bryden. Competitiveness in Rural U. S. Regions: Learning and Research Agenda. – Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School, 2004. – 70 p.

Ініціатива зі створення того чи іншого кластера може виходити також від місцевих науково-дослідних інститутів, аграрних університетів.

Послідовність створення кластерів в агропромисловій сфері України можна розбити на декілька основних етапів:

- етап попереднього аналізу та визначення перспективних територій та виробництв;

- етап ініціації створення кластера та заохочення до участі керівників підприємств через визначення рівня наявних між ними господарських зв'язків;

- етап стратегічного планування, який охоплює глибокий аналіз спільних проблем та можливостей, затвердження робочого плану майбутнього кластера згідно з критеріями розвитку;

- розробка та реалізація пілотного проекту;

- розробка та реалізація стратегічних інвестиційних проектів, на які був спрямований кластер.

Для визначення оптимального розміру і структури кластера необхідний аналіз виробничих зв'язків, що виникають залежно від природи діяльності кластера, завдань, які він вирішує, зовнішніх економічних умов, в яких він працює, індивідуальних особливостей підприємств, що його утворюють, та урахування поставленої стратегічної мети.

Установлені зв'язки дозволяють визначитися щодо учасників кластера та його партнерів.

Правовий статус кластера визначається індивідуально залежно від потреб підприємств, що його утворюють, існуючого економічного законодавства та позиції, яку займають органи місцевої влади.

Основою створення агропромислового кластера і його основними учасниками здебільшого є малі та середні сільськогосподарські та переробні підприємства. Але існують і приклади об'єднань навколо ядра – великого агрохолдингу.

Усередині кластера можуть бути створені підприємства, що відіграватимуть координаційну, управлінську та контрольну функцію, що особливо важливо на перших етапах роботи кластера. Деякі партнери з ринкової інфраструктури можуть не бути членами кластера, проте їх активна участь та співпраця може виявитись необхідною.

Діяльність підприємств ринкової інфраструктури може включати такі функції:

- організація зборів представників підприємств для розробки поточних та перспективних планів, обміну досвідом та прийняття рішень;

- збір інформації та забезпечення нею членів кластера;
- організація проведення спільних проектів.

У сучасних умовах кластер вважається найбільш ефективною формою організації інноваційних процесів регіонального розвитку, при якій конкурентну перевагу створюють не окремі суб'єкти підприємницької діяльності, а регіональні багаторівневі та багатопрофільні об'єднання. У межах даних об'єднань, кластерів відбувається концентрація ресурсів, використання яких спрямоване на досягнення визначеної для всіх учасників бізнес-процесу та прийняття ними спільної мети, створюється єдиний економічний та інформаційний простір, з'являється можливість маневрування робочою силою, об'єднання інтелектуальних капіталів, взаємопідтримки фінансовими ресурсами.

На сучасному етапі аграрна сфера України знаходиться в процесі організаційної реструктуризації, від якої залежить майбутня ефективність її функціонування. Те, наскільки швидко і раціонально розвиватимуться в ній процеси фінансового, інформаційного забезпечення, забезпечення кваліфікованими кадрами, підвищення ефективності використання ресурсів, великою мірою залежить від того, наскільки ефективно будуть організовані механізми кооперації та співпраці між підприємствами, і діяльність підприємств ринкової інфраструктури, що впливають на розвиток аграрних ринків.

Застосування кластерного підходу для програм регіонального розвитку сприятиме можливості вирішення таких проблем за умов роботи у кластері, як підвищення рівня зайнятості, впровадження науково-технічних розробок у виробництво, фінансове забезпечення підприємств, розвиток інфраструктури, формування маркетингових ланцюжків, стандартизація агропромислової продукції, підвищення доданої вартості продукції, що випускається в регіоні, ефективності управління та використання наявних ресурсів, а отже, можливість покращення життєвих умов села.

Кластерна модель розвитку в економічній практиці України є маловивченою, оскільки відсутня правова база, яка дозволяє чітко ідентифікувати суб'єкти кластера. Крім того, не існує єдиної системи визначення ефективності діяльності кластерів, та їх ролі у розвитку інноваційного потенціалу регіонів України. Усе це спонукає провести дослідження щодо вивчення впливу процесів кластеризації на розвиток інноваційного потенціалу регіону¹.

¹ Див.: Амоша, О. І. Проблеми реструктуризації промисловості в контексті сталого розвитку [Текст] / О. І. Амоша // Проблеми сталого розвитку України. – К. : БМТ, 1998. – С. 344–353.

Агропромисловий кластер об'єднує низку сільськогосподарських виробництв, а також сукупність різних виробництв сфери АПК, які перетворюються у технологічний ланцюжок створення доданої вартості.

На можливість і ефективність утворення кластерів в АПК впливають на такі чинники: структура та інноваційність виробництва; територіальне розміщення і кліматичні умови території; конкуренція і рівень її розвитку; мобільність робочої сили в регіоні; система менеджменту; наявність єдиної системи управлінського обліку; рівень обміну інформацією і технологією; вплив державного управління.

Створення аграрного кластера значною мірою залежить від фінансової підтримки цього процесу. Джерелами фінансування проектів із створення кластерів можуть бути: кошти місцевих бюджетів, кошти венчурних фондів, інвестиції підприємств та організацій, гранти міжнародних організацій, а також кошти фінансових установ – учасників кластерів.

Залежно від структури кластера змінюється і структура його фінансування, що пов'язано із розглядом декількох можливих моделей створення кластера.

1. Типова модель аграрного кластера, сформованого із різних підприємств аграрного сектору, які географічно близько розташовані у певному регіоні.
2. Модель аграрного кластера через виділення ядра.
3. Модель аграрного кластера як відокремленої структури, утвореної незалежним суб'єктом господарювання, наприклад аграрною біржею.
4. Модель аграрного кластера як відокремленої структури, утвореної державним органом влади.

У сучасних умовах України остання модель є найбільш імовірною, що відзначається у прийнятих стратегіях розвитку регіонів.

Сільське господарство повинно стати привабливою сферою вкладення інвестицій, яке матиме більшу віддачу при створенні агрокластерів, а Україна, за таких умов, має можливість стати значним виробником сільськогосподарської продукції у світі.

Світовий досвід свідчить, що формування кластерів – затратний процес, в якому суттєву роль відіграє держава через різні рівні бюджетів.

Для залучення додаткових ресурсів використовують нові механізми фінансування, зокрема, формування кредитних спілок, аутсорсинг та ін. У кластерах створюється сприятливі умови для організації кредитних

форм, таких як лікарняні каси, фонди допомоги, у тому числі формування страхових фондів та ін.¹

Сучасні вимоги до державного управління зумовлюють об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових підходів у процесі виконання складних та важливих завдань державно-управлінської діяльності, яка є системою стійких вертикальних і горизонтальних зв'язків, що виникають унаслідок субординації, співпідлеглості та співпраці в процесі управлінської діяльності².

Безпосередньо процес державного управління виступає як діяльність, що пов'язана з реалізацією повноважень суб'єкта управління з розробки, прийняття і впровадження державно-управлінських рішень.

Під технологією управління розуміють цілеспрямовану послідовність дій, яка за допомогою методів і засобів управлінської праці дозволяє за рахунок впливу на предмет праці забезпечити взаємодію суб'єкта і об'єкта державного управління³. Сучасна парадигма державного управління аграрною галуззю доводить необхідність інноваційного підходу до її розвитку.

Процес впровадження інновацій повинен регулюватися державою на основі нової аграрно-інноваційної політики, що є системою організаційно-правових заходів, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності продукції, удосконалення управління процесами впровадження інноваційних технологій в аграрне виробництво, задоволення потреб сучасних споживачів при мінімальних витратах.

Регіональними та місцевими органами влади проводиться комплекс організаційних заходів для мотивації залучення керівників підприємств та установ галузі, інноваційної інфраструктури, ділових кіл до обговорення питання кластеризації, її переваг та перспектив розвитку регіону.

Технологія цього процесу починається із визначення конкурентних переваг кластера як мережі⁴.

¹ Див.: Білінська, М. М. Концепція кластерів в удосконаленні механізмів державного управління екологічним громадським здоров'ям сільських територій України [Електронний ресурс] / М. Білінська. – Режим доступу: [http:// www.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol](http://www.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol).

² Теорія та історія державного управління [Текст] : навч. посіб. / [Г. С. Одинцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.]. – К. : Вид. дім «Професіонал», 2008. – 288 с.

³ Там само.

⁴ Див.: Внукова, Н. М. Стратегія формування фінансового кластеру у транскордонному розвитку євро регіону [Текст] / Н. М. Внукова // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: кластери та конкурентоспроможність прикордонних регіонів : зб. наук. пр. / НАН України. Ін-т регіон. дослідж. – Львів, 2008. – Вип. 3. – С. 141–158.

Наступна стадія цього управлінського процесу передбачає узагальнення підсумків виконання рішень щодо формування кластера та оцінки нової управлінської ситуації із сприяння його розвитку.

У цей час набуває особливої актуальності питання формування у регіональних органах державного управління АПК здатності оперативно реагувати на зміни в економічному та технологічному середовищі, і ухвалювати такі власні управлінські рішення та пропозиції до центральних органів державної влади, які б дозволили аграрним підприємствам і науково-дослідним установам успішно адаптуватися до умов сьогодення¹.

Тому саме запропонований акцент на ефективному використанні технології державного управління становленням та розвитком регіональних кластерних об'єднань у нових умовах глобалізації і помітного розвитку новітніх технологій дозволить використати наявні в регіоні можливості основних галузей, зокрема аграрних, для прискорення розвитку економіки та відновлення її здатності випускати конкурентоспроможну продукцію.

Забезпечення реального соціально-економічного розвитку як окремого регіону, так і країни в цілому – справа і обов'язок перш за все обласних державних адміністрацій, керівників підприємств та установ на місцях, представників регіональної управлінської еліти², а галузі, що розвиваються, є точками зростання, які здатні залучати до сфери свого впливу інші підприємства, визначати коло їхніх інтересів чи керувати іншими структурами і ресурсами³, тому органам влади слід акцентувати свою увагу на ролі аграрної галузі, яка може швидко розвиватися, та на тих галузях, які домінують над іншими секторами, завдяки своїм розмірам, значному ринковому потенціалу або своїй провідній ролі у сфері інновацій⁴.

Завданням регіонального агрокластера є розвиток регіону за рахунок оптимізації використання доступного обмеженого ресурсу (можливостей), що виступає основою для розвитку інновацій⁵.

¹ Див.: Борисенко, М. Б. Формализованный синтез институциональных структур региональных промышленных кластеров [Текст] / М. Б. Борисенко // Бизнес Информ. – 2007. – № 9 (1). – С. 53–55.

² Див.: Бабаев, В. М. Інноваційні механізми державного управління соціально-економічним розвитком регіону [Текст] / В. М. Бабаев // Актуальні проблеми державного управління : у 2 ч. : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – № 2 (28). – Ч. 1. – С. 9–19.

³ Див.: Perroux, F. Economic Space: Theory and Applications [Текст] / Francois Perroux // Quarterly Journal of Economics. – 1950. – P. 89–104.

⁴ Див.: Robson, B. Regional Agencies and Area-Based Regeneration [Текст] / B. Robson, J. Peck, A. Holden // The Policy Press. – Bristol, 2000. – 63 p.

⁵ Див.: Darwent, D. Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning [Текст] / D. Darwent // Environment and Planning : Review. – 1969. – P. 5–31.

Таким чином, запропонована технологія державного управління становленням та розвитком регіональних аграрних кластерів дозволяє місцевим органам влади більш ефективно використати наявний виробничий, людський, інноваційний, інтелектуальний та торговельний капітал для соціально-економічного розвитку території.

Потенційним напрямом подальших досліджень може бути поглиблення теоретичного обґрунтування щодо визначення ефективних механізмів та форм взаємодії між учасниками кластерних об'єднань.

На цей момент агропромисловий комплекс України знаходиться на низькому рівні розвитку відносно світових тенденцій, тому саме в цей час йому потрібне впровадження новітніх інноваційних моделей – кластерів. Ініціатором створення кластерів повинна виступати саме держава як головний учасник цього процесу.

Головною проблемою створення аграрного кластера та подальшого його функціонування є фінансування всіх витрат, які можуть бути пов'язані з цим процесом, тому і в цьому випадку ініціатива повинна виходити від органів державної влади.

Отже, на підставі наведеного вище, можна зробити такі висновки.

Комплексне вирішення завдань інформаційної підтримки просування вітчизняних товарів і послуг на зовнішні ринки на рівні держави потребує формування цілої системи організаційних заходів, які повинні сприяти зниженню витрат на передконтрактній стадії. Основними заходами фінансової підтримки експорту мають бути надання державних гарантій, зобов'язань і страхування експортних кредитів від комерційних і політичних ризиків для забезпечення захисту експортерів, які необхідно враховувати в державних програмах сприяння експорту.

З точки зору вигод найбільш пріоритетним напрямом міжрегіональної та транскордонної співпраці України з країнами СНД та світу вбачається співпраця при реалізації інвестиційних проектів та виробничо-технічна співпраця, співпраця у правоохоронній діяльності, співпраця у сфері торгівлі товарами та послугами.

Кластерний підхід став домінуючим інструментом підвищення конкурентоспроможності в багатьох країнах світу. Пріоритетом кластерного розвитку економіки Північно-східного економічного регіону є формування машинобудівного кластера, а також субкластерів у харчовій (отже, є перспективи розвитку агрокластерів) та легкій промисловості, у тому числі транскордонних, які визначають кластерний потенціал цього регіону та його конкурентоспроможність у світогосподарському просторі.

Розвиток кластерів дозволяє посилити можливості застосування норм і принципів ДПП для зміцнення ролі територій, піднесення галузей, які мають найбільші передумови для кластеризації.

На можливість і ефективність утворення кластерів в АПК впливають такі чинники: структура та інноваційність виробництва; територіальне розміщення і кліматичні умови території; конкуренція і рівень її розвитку; мобільність робочої сили в регіоні; система менеджменту; наявність єдиної системи управлінського обліку; рівень обміну інформацією і технологією; вплив державного управління.

Сучасні вимоги до державного управління зумовлюють об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових підходів у процесі виконання складних та важливих завдань державно-управлінської діяльності.

Перспективним є розвиток аграрних кластерів, які мають суттєві переваги в Україні. На можливість і ефективність утворення кластерів в АПК впливають такі чинники: структура та інноваційність виробництва; територіальне розміщення і кліматичні умови території; конкуренція і рівень її розвитку; мобільність робочої сили в регіоні; система менеджменту; наявність єдиної системи управлінського обліку; рівень обміну інформацією і технологією; вплив державного управління.

Кластерний механізм розвитку територій є найбільш прийнятним для вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіонів на умовах інноваційності та ефективності.

1.3. Удосконалення механізмів саморегулювання у відносинах публічно-приватного партнерства

Суспільне життя в більшості країн світу неможливо уявити без різних форм взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства, насамперед із бізнесом. Публічно-приватне або державне приватне партнерство (ДПП) – найбільш яскравий приклад такої взаємодії, що набув поширення протягом останніх 15–20 років після успішного його використання в Англії. ДПП свідчить про корінні зміни в методах і засобах, що використовує держава для вирішення поточних проблем у суспільстві та

Розвиток кластерів дозволяє посилити можливості застосування норм і принципів ДПП для зміцнення ролі територій, піднесення галузей, які мають найбільші передумови для кластеризації.

На можливість і ефективність утворення кластерів в АПК впливають такі чинники: структура та інноваційність виробництва; територіальне розміщення і кліматичні умови території; конкуренція і рівень її розвитку; мобільність робочої сили в регіоні; система менеджменту; наявність єдиної системи управлінського обліку; рівень обміну інформацією і технологією; вплив державного управління.

Сучасні вимоги до державного управління зумовлюють об'єктивну необхідність розроблення та впровадження принципово нових підходів у процесі виконання складних та важливих завдань державно-управлінської діяльності.

Перспективним є розвиток аграрних кластерів, які мають суттєві переваги в Україні. На можливість і ефективність утворення кластерів в АПК впливають такі чинники: структура та інноваційність виробництва; територіальне розміщення і кліматичні умови території; конкуренція і рівень її розвитку; мобільність робочої сили в регіоні; система менеджменту; наявність єдиної системи управлінського обліку; рівень обміну інформацією і технологією; вплив державного управління.

Кластерний механізм розвитку територій є найбільш прийнятним для вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіонів на умовах інноваційності та ефективності.

1.3. Удосконалення механізмів саморегулювання у відносинах публічно-приватного партнерства

Суспільне життя в більшості країн світу неможливо уявити без різних форм взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства, насамперед із бізнесом. Публічно-приватне або державне приватне партнерство (ДПП) – найбільш яскравий приклад такої взаємодії, що набув поширення протягом останніх 15–20 років після успішного його використання в Англії. ДПП свідчить про корінні зміни в методах і засобах, що використовує держава для вирішення поточних проблем у суспільстві та

задоволення зростаючих потреб громадян, а також про активізацію співробітництва бізнесу і держави в пошуках ефективних шляхів вирішення згаданих проблем на умовах партнерства¹.

Урегулювання відносин ДПП на рівні закону в більшості країн розвинених ринкових відносин та перехідної економіки свідчить про їх суспільну значущість в умовах розвитку інститутів громадянського суспільства. Україна не стала винятком, прийнявши в 2010 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р.² (далі – ЗУ про ДПП).

Активне використання ДПП як особливої форми співробітництва держави/територіальної громади (в особі уповноважених органів) з підприємництвом зумовлено потужним потенціалом такого партнерства³, тісним зв'язком з інститутами громадянського суспільства, для якого ринкові відносини (і відповідно – різноманітність і рівність усіх форм власності, свобода договору, конкуренція, саморегулювання) – такі ж невід'ємні складові, як і для ринкової економіки. Формування громадянського суспільства безпосередньо пов'язане з розвитком демократії, ринкової економіки та становленням правової держави⁴. Особливої ваги набуває саморегулювання (виконання функцій регулювання відповідної діяльності самими учасниками відповідних відносин, в тому числі ринкових⁵), що віддзеркалює принципи свободи договору і свободи підприємництва, включно з ініціативністю останнього.

Разом з тим свободі підприємництва (невід'ємній ознаці і громадянського суспільства, і ринкової економіки), попри численні переваги, притаман-

¹ Див.: Кнаус, В. В. Управление развитием государственно-частного партнерства [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / В. В. Кнаус. – М., 2008. – С. 11. – Режим доступа: <http://www.rags.ru/files/dissertation/437.doc>.

² Про державно-приватне партнерство [Текст] : Закон України від 01.07.2010 р. // Голос України. – 2010. – 30 лип. – № 140.

³ Public-private-partnerships: risks to the public and private sector // [Electronic resource] – Way of access : pdp.worldbank.org/public-private-partnership/.../pdp-objectives; Государственно-частное партнерство. Теория и практика [Текст] / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. – М., 2010. – С. 28–33; What are the Advantages of a Public Private Partnership? [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rpa.ie/en/rpa/ppp/Pages/AdvantagesofPPPs.aspx>.

⁴ Див.: Агафонова, Ю. С. Размышления над статьей Н. В. Мотрошиловой «О современном понятии гражданского общества» [Електронний ресурс] / Ю. С. Агафонова. – Режим доступа: <http://novainfo.ru/archive/10/razmyshleniya-nad-stateynvmotroshilovoju-o-sovremennom-ponyatii-grazhdanskogo-obshchestva>.

⁵ Глаз, Екатерина. Саморегулирование и институт саморегулируемых организаций в Украине [Електронний ресурс] / Екатерина Глаз. – Режим доступа: <http://ukrstrategy.com/ru/analitika/item/55-samoregulirovanie.html>.

ні й недоліки: домінування приватних інтересів великих підприємств, які, об'єднуючись, можуть зосереджувати в своїх руках ринкову владу, порушуючи правила добросовісної конкуренції¹. Проміжним варіантом економічної системи (між ринковою та централізовано керованою) є змішана або соціально орієнтована економіка, що поєднує позитивні риси ринку (у т. ч. приватну ініціативу) з регулюючим впливом на неї держави з метою гарантування економічних свобод та рівності суб'єктів підприємництва, створення основних умов, що забезпечують, з одного боку, можливість розвитку приватної ініціативи, інвестиційну динаміку та конкурентоздатність, а з другого – соціальну захищеність і функціонування економіки в цілому². Інакше кажучи, змішаній економіці притаманна гармонізація публічних і приватних інтересів учасників господарського життя, а одним з економіко-правових механізмів, що збалансовано враховують ці дві категорії інтересів³ у сфері сучасної соціально орієнтованої економіки стало ДПП⁴ – специфічна інноваційна для країн перехідної економіки форма співробітництва носіїв цих інтересів – держави, територіальних громад, з одного боку, і приватного бізнесу – з другого.

Збалансоване урахування публічних і приватних інтересів у відносинах ДПП досягається завдяки: державному регулюванню економікою, покликанням якого є забезпечення публічних інтересів, та саморегулювання цих відносин безпосередньо їх учасниками (з урахуванням специфіки проектів ДПП, суб'єктного складу, можливостей партнерів і відповідно – їх обов'язків щодо реалізації проектів ДПП). Основними засобами такого саморегулювання є договори, що укладаються в рамках ДПП, установчі та внутрішні документи партнерів (що особливо актуально за

¹ Див.: Рольф, Штобер. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок [Текст] : пер. с нем. / Рольф Штобер. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – С. 43 с.

² Там само. – С. 45–46.

³ Про необхідність комплексного врахування публічних та приватних інтересів у сфері підприємництва, забезпечення їх балансу як необхідної умови успішного функціонування економічної системи звертають увагу представники підприємницького/господарського права (див.: Курбатов, А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности [Текст] / А. Я. Курбатов.. – М., 2001. – 212 с.; Вінник, О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення [Текст] / О. М. Вінник. – К. : Атіка, 2003. – С. 28–50.

⁴ Див.: Щупленков, О. В. Проблемы взаимодействия гражданского общества и государства в современной России [Електронний ресурс] / О. В. Щупленков, Н. О. Щупленков // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – № 4. DOI: 10.7256/2305–9699.2013.4.585. URL. – Режим доступу: http://e-notabene.ru/lr/article_585.html.

інституційної/корпоративної форми ДПП, відповідно до якої реалізація проектів ДПП зазвичай покладається на спільне підприємство за участю партнерів або спеціально створене для цього підприємство¹⁾ та інших учасників відносин ДПП, акти рекомендаційного характеру (є загально-прийнятими в Європейському Союзі (далі – ЄС) та інших країнах ринкової економіки²⁾).

Перш ніж перейти до характеристики вищезгаданих засобів саморегулювання ДПП, варто звернутися до виявлення характерних ознак ДПП як особливої форми співпраці носіїв публічних інтересів (держави, Автономної Республіки Крим (далі – АРК), територіальних громад – в особі уповноважених органів) та її попередників (тих форм подібної співпраці, що набули широкого використання до прийняття ЗУ про ДПП), а також виявити правові механізми саморегулювання, що при цьому використовувалися.

Інноваційний розвиток усіх сфер суспільного життя, включаючи й економіку, – визнаний Українською державою пріоритет³⁾, що є характерним для сучасного етапу розвитку суспільства та свідчить про появу нового напрямку в економічній політиці держави – інноваційного⁴⁾, на жаль, не зафіксованого у ст. 10 Господарського кодексу України (далі – ГК)⁵⁾, що визначає основні напрями економічної політики держави (хоча у ст. 328 ГК інноваційна діяльність визначається як складова інвестиційної та структурно галузевої політики).

¹⁾ Див.: Вінник, О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду [Текст] : монографія / О. М. Вінник. – Суми : МакДен, 2012. – С. 140–192.

²⁾ THE EUROPEAN COMMISSION'S GUIDE TO SUCCESSFUL PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS [Electronic resource]. – Way of access : <http://www.epsu.org/IMG/pdf/EC-PPPs-crit-final.pdf>; Public – Private Partnership Handbook [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://www2.adb.org/Documents/Handbooks/Public-private-Partnership/Chapter10.pdf>; Draft of a PPP contract [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // www.ajpp.hr/media/30975/ppp%20contract.pdf.

³⁾ Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні [Текст] : затв. постановою КМ України від 02.02.2011 № 389 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 28. – С. 94. – Ст. 173, код акта 55942/2011.

⁴⁾ Див.: Задохайло, Д. В. Інноваційна політика держави і господарсько-правові засоби її реалізації [Текст] / Д. В. Задохайло // Інноваційний розвиток України: наукове, економічне та правове забезпечення : Всеукр. наук.-практ. конф., 27–28 жовт. 2006 р. : тези доп. / упоряд. О. В. Петришин, М. О. Кизим. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2007. – С. 120–133; Атаманова, Ю. С. Господарсько-правове забезпечення інноваційної політики держави [Текст] : монографія / Ю. С. Атаманова. – Х. : ФІНН, 2008. – С. 5, 7, 9, 49–50.

⁵⁾ Господарський кодекс України [Текст] : прийнятий ВР України 16.01.2003 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18. – С. 144.

Слід, однак, зазначити, що вітчизняний законодавець акцентує увагу на інноваціях у сфері виробництва, закріплюючи визначення цього поняття як новостворених (застосованих) та/або вдосконалених конкурентоздатних технологій, продукції або послуг, а також організаційно-технічних рішень виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва та/або соціальної сфери (абз. 2 ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність»)¹. ГК України, що містить окрему (34-ту) главу «Правове регулювання інноваційної діяльності», не закріплює поняття інновацій, хоча інноваційну діяльність пов'язує з виконанням науково-технічних програм і впровадженням науково-технічних досягнень у виробництво та інші сфери суспільного життя (ст. 325).

Разом з тим поняття інновацій використовується в більш широкому розумінні – як нововведення в галузі техніки, технології, організації праці або управління, засноване на використанні досягнень науки і передового досвіду. При цьому розрізняють різні види інновацій: товарні (впровадження нового продукту), технологічні (впровадження нового методу виробництва), ринкові (створення нового ринку товарів і послуг), маркетингові (освоєння нового джерела постачання сировини), екологічні (впровадження заходів із питань охорони довкілля), соціальні (впровадження заходів із метою покращення життя населення) і управлінські (вдосконалення/реорганізація структури управління)².

Поняття інновацій зазвичай тісно пов'язане із суміжним – технологій (насамперед нових технологій), що також використовується в широкому розумінні (як сукупність методів, прийомів, процесів, матеріалів, які застосовуються у певній галузі діяльності³), та вузькому (щодо окремих сфер життя суспільства, включно з економікою).

Відтак можна виділити і організаційно-господарські інновації, що передбачають застосування відповідних технологій, а серед них – інноваційні технології організації співпраці носіїв публічних інтересів (держави, АРК, органів місцевого самоврядування) з приватним бізнесом у формі ДПП.

¹ Про інноваційну діяльність [Текст] : Закон України від 04.07.2002 // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.

² Інновації [Електронний ресурс] // Вікіпедія. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97>.

³ Толковый словарь Ефремовой он-лайн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.efremova.info/word/tehnologija.html>; Технология [Електронний ресурс] // Вікіпедія. – Режим доступу: <http://ru.wiktionary.org/wiki/%D182%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BE%D0%B>.

Співпраця (як спільна з ким-небудь діяльність¹) – обов’язкова ознака життя в суспільстві. Це явище характерне і для сучасного господарського життя, якому притаманні різні варіанти поєднання публічних та приватних інтересів, носіями одних зазвичай виступають держава в особі уповноважених органів та органи місцевого самоврядування, а других – приватний бізнес. Це дозволяє більш-менш оптимально врахувати ці категорії інтересів з метою забезпечення соціального спрямування ринкової економіки як однієї з її основних конституційних засад². За певних обставин така співпраця може набувати ознак державно-приватного (або публічно-приватного) партнерства (ДПП/ППП), основні засади якого визначені ЗУ про ДПП. Відтак доцільно виділити характерні риси та форми подібної співпраці, приділивши особливу увагу ДПП з огляду на новизну для України подібних відносин та брак теоретичних праць на теренах вітчизняної господарсько-правової науки (прийняття у 2010 р. ЗУ про ДПП активізувало в Україні наукові дослідження правовідносин такого партнерства³, у т. ч. щодо певних їх аспектів: договірних⁴, концесійного ДПП⁵, партнерства, яке ґрунтується на договірно-орендних відносинах⁶, ДПП в інноваційній сфері⁷, корпоративного/ін-

¹ Словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slovnky.net/index.php/?swrd=%F1%EF%B3%E2%EF%F0%E0%F6%FF&x=38&y=13>.

² Ч. 4 ст. 13 Конституції України від 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³ Див.: Знаменський, Г. Державно-приватне партнерство: український варіант [Текст] / Г. Знаменський // Юрид. вісн. України. – 2009. – № 39 (743). – С. 7; Вінник, О. М. Проблеми правового забезпечення публічно-приватного партнерства [Текст] / О. М. Вінник // Проблеми взаємодії держави і бізнесу : матеріали I Всеукр. наук.-практ. конф., присвячена 90-річчю СНУ ім. В. Даля (3–10 лютого 2010 р.). – Луганськ, 2010. – С. 19–32; Сиротюк, О. Д. Господарсько-правові засади державно-приватного партнерства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / О. Д. Сиротюк ; Ін-т економіко-прав. дослідж. НАН України. – Донецьк, 2011. – 18 с.

⁴ Див.: Вінник, О. М. Державно-приватне партнерство з використанням угод акціонерів [Текст] / О. М. Вінник // Право України. – 2010. – № 8. – С. 47–56; Вінник О. М. Угоди державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання [Текст] / О. М. Вінник // Актуальні питання інноваційного розвитку. – 2013. – № 3. – С. 11–18.

⁵ Див.: Якімова, І. Забезпечення ефективного управління концесійною діяльністю в межах державно-приватного партнерства [Текст] / І. Якімова // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Юрид. науки. – 2013. – № 3 (97). – С. 85–89.

⁶ Див.: Шликов, Д. В. Права природа оренди майна як форми державно-приватного партнерства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / Д. В. Шликов ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 20 с.

⁷ Див.: Шаповалова, О. В. Інноваційні програми як об’єкт державно-приватного партнерства [Текст] / О. В. Шаповалова // Актуальні питання інтелектуальної власності та інноваційного розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 15–16 листоп. 2012 р. – С. 155–157; Симсон, О. Е. Права модель приватно-публічного партнерства в інноваційній сфері [Текст] : монографія / О. Е. Симсон. – Х. : Право, 2013. – 448 с.

ституційного ДПП¹ тощо). Разом з тим чимало аспектів відносин ДПП (зокрема, щодо виявлення системи засобів саморегулювання та пов'язаних із цим проблем вдосконалення правового регулювання відносин ДПП) залишилися малодослідженими.

Рушійною силою (поштовхом) до співпраці вищезазначених носіїв публічних та приватних інтересів є обопільна заінтересованість сторін, хоча інтереси можуть відрізнятися (у держави/територіальної громади – задоволення відповідної категорії публічних інтересів, у представника приватного бізнесу – в одержанні вигод від такої співпраці (у формі різного роду сприяння з боку держави/органу місцевого самоврядування й в кінцевому підсумку – отримання прибутку чи іншого соціально-економічного результату).

Таку співпрацю можна класифікувати за різними критеріями:

- за співвідношенням участі у співпраці носіїв: 1) публічних та 2) приватних інтересів і відповідно – різним ступенем їх участі у співпраці – незначним (до 25%), значним (понад 25% до 50%) і вирішальним (понад 50%), що дозволяє визначати параметри співпраці та контролювати її перебіг;

- за ознакою кількості учасників співпраці: 1) двостороння: з одного боку – представник публічних інтересів – Українська держава або АРК, або територіальна громада, а з другого – представник приватного бізнесу; 2) багатостороння в різних модифікаціях (кілька носіїв: а) публічних інтересів та/або б) приватного бізнесу); 3) співпраця за участю держави/органів місцевого самоврядування, приватного бізнесу та профспілок;

- за критерієм наявності чи відсутності паритету прав та обов'язків сторін: класичне партнерство, що передбачає рівність сторін; співпраця з домінуванням інтересів однієї із сторін (зазвичай носія публічних інтересів);

- за сферою економіки (транспорт, інноваційна діяльність, капітальне будівництво, житлово-комунальне господарство, енергетика тощо) чи трансформаційними процесами, що в ній відбуваються (приватизація; оренда державного/комунального майна; делегування окремих повноважень держави саморегулювним організаціям, що об'єднують професійних представників певного ринку).

Взаємодія держави/органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом (представниками приватного підприємництва) досить поширена

¹Вінник, О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду [Текст] : монографія / О. М. Вінник. – Суми : МакДен, 2012. – 204 с.

в Україні¹, хоча і не досить визначена на законодавчому рівні як система організаційно-майнових зобов'язань, що ґрунтуються на розвинутих товарно-грошових відносинах². Разом з тим відповідна термінологія (публічно-приватне (ППП) чи державно-публічне партнерство (ДПП) при цьому не використовувалося до прийняття у 2010 р. ЗУ про ДПП).

Українському законодавству та правозастосовній практиці відомі різні форми співпраці держави/органів місцевого самоврядування з приватними підприємцями/підприємницькими організаціями, а саме:

– договірна (договір концесії³, угода/договір про розподіл продукції⁴, договір оренди державного або комунального майна⁵, договір купівлі-продажу об'єкта приватизації з інвестиційними зобов'язаннями покупця⁶, договір про спільну діяльність щодо реалізації пріоритетного для держави/територіальної громади інвестиційного/інноваційного проекту), в якій провідну роль відіграє відповідний вид господарського договору;

– організаційно-правова (шляхом створення господарських організацій з участю в них держави та/або територіальної громади, зокрема 1) акціонерних товариств, створених у процесі корпоратизації чи приватизації, в яких зберігається істотна участь держави/територіальної громади⁷,

¹ Див.: Знаменський, Г. Державно-приватне партнерство: український варіант [Текст] / Г. Знаменський // Юрид. вісн. України. – 2009. – № 39 (743). – С. 7; Винник, О. М. Проблеми правового регулювання публічно-частного партнерства в Україні [Текст] / О. М. Винник // Актуальные проблемы права России и стран СНГ : материалы XII междунар. науч.-практ. конф. с элементами науч. шк. (Юрид. ф-т Южно-урал. гос. ун-та, Челябинск, 1–2 апреля 2010 г.) : в 6 ч. Ч. 3. Гражданское и предпринимательское право. Гражданский и арбитражный процесс. Информационное право. – Челябинск, 2010. – С. 133.

² Див.: Шаповалова, О. В. Адаптація господарського законодавства до вимог сталого розвитку [Текст] : автореф дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. В. Шаповалова ; Ін-т економіко-прав. дослідж. НАН України. – Донецьк, 2007. – С. 25–26.

³ Гл. 40 Господарського кодексу України [Текст] : Прийнятий ВР України 16.01.2003 // Голос України. – 2003. – 14 берез.; Про концесії [Текст] : Закон України від 16.07.1999 // Голос України. – 1999. – 7 верес.; Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг [Текст] : Закон України від 14.12.1999 (у ред. Закону від 15.01.2009 № 891-VI) // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2009. – № 25. – Ст. 312.

⁴ Про угоди про розподіл продукції [Текст] : Закон України від 14.09.1999 // Голос України. – 1999. – 12 жовт.

⁵ Про оренду державного та комунального майна [Текст] : Закон України від 10.04.1992 (у ред. Закону від 14.03.1995 р.) // Відом. Верхов. Ради Україн. – 1995. – № 15. – Ст. 99.

⁶ Про приватизацію державного майна [Текст] : Закон України від 04.03.1992 (у ред. Закону від 19.02.1997), ст. 27 // Голос України. – 1997. – 20 берез.; Державна програма приватизації на 2000–2002 роки [Текст] : затв. Законом України від 18.05.2000, пункти 128–137 // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2000. – № 33–34. – Ст. 272.

⁷ Ч. 2 ст. 22, ч. 3 ст. 24 ГК України; ч. 3 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна».

- 2) господарських об'єднань за участю держави та приватних суб'єктів господарювання (прикладом яких може бути консорціум¹, у т. ч. за участю двох держав і приватних партнерів²); ця форма співпраці відрізняється тим, що, крім договору, використовуються такі засоби саморегулювання, як установчі та внутрішні документи згаданих господарських організацій;
- участь представників держави та приватного бізнесу в такому різновиді саморегулювних (або значною мірою подібних до них) організацій, що відповідно до закону наділяються регулятивними та контрольними повноваженнями (Аудиторська палата³, яка формується на паритетних засадах із представників держави та аудиту, та Центральний депозитарій у формі публічного акціонерного товариства, акціонерами якого може бути держава, Національний банк України, учасники фондового ринку, центральні депозитарії інших країн, міжнародні депозитарно-клірингові установи, а також міжнародні фінансові організації, членом яких є Україна⁴, а установчим документом (і відповідно – засобом саморегулювання – статут⁵, внутрішні документи, і певною мірою делеговані державою регулятивні повноваження щодо встановлення форми, змісту, строків та порядку надання депозитарними установами та іншими клієнтами інформації про свою діяльність Центральному депозитарію⁶);
 - шляхом запровадження спеціального (зазвичай сприятливого) правового режиму для суб'єктів господарювання, що реалізують пріоритетні інвестиційно-інноваційні проекти⁷, у т. ч. на певних територіях (територіях

¹ Про створення консорціуму «Селекція» [Електронний ресурс] : Постанова КМ України від 06.01.1995 № 8. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

² Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації від 18.05.1999 р. щодо Міжнародного консорціуму «Середній транспортний літак» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

³ Про аудиторську діяльність [Текст] : Закон України від 22.04.1993, статті 12–14 // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 1993. – № 23. – Ст. 243.

⁴ Про Національну депозитарну систему України [Текст] : Закон України від 06.07.2012, ст. 9 // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2013. – № 39. – Ст. 517.

⁵ Там само. – Ст. 11.

⁶ Там само. – Ст. 30.

⁷ Про інноваційну діяльність України [Текст] : Закон України від 04.07.2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 31. – Ст. 1447; Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні [Текст] : Закон України від 16.01.2003 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 93; Про наукові парки [Текст] : Закон України від 25.06.2009 // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2009. – № 51. – Ст. 757; Про науковий парк «Київська політехніка» [Текст] : Закон України від 22.12.2006 // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 10. – Ст. 86; Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій [Текст] : Закон України від 14.09.2006 // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 45. – Ст. 434.

пріоритетного розвитку, у спеціальних (вільних) економічних зонах¹, виключній (морській) економічній зоні²) та/або у певних сферах діяльності, зокрема, морської господарської діяльності, щодо якої Урядом затверджена Морська доктрина України³, успіх реалізації якої пов'язується з ДІП⁴ (у цьому випадку засобами саморегулювання будуть договори щодо реалізації інвестиційних проектів на певних територіях/сферах, установчі та внутрішні документи суб'єктів, що їх реалізують, спеціально створених органів управління (зокрема, орган господарського розвитку і управління спеціальної/вільної економічної зони) та акти останніх у межах наданих їм повноважень⁵;

– делегування приватним або змішаним (створеним за участю держави та приватних осіб) організаціям окремих функцій щодо регулювання певного виду господарських відносин (йдеться про Аудиторську палату, створену за паритетною участю держави та представників аудиту⁶, саморегулювнi організації, яким за наявності передбачених законом умов державою делегується низка повноважень⁷), які використовують вищезгадані засоби саморегулювання (установчі та внутрішні документи, і певною

¹ Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон [Текст] : Закон від 13.10.1992 // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 1992. – № 50. – Ст. 676.

² Про виключну (морську) економічну зону України [Текст] : Закон України від 16.05.1995 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

³ Морська доктрина України на період до 2035 року [Електронний ресурс] : затв. постановою КМ України від 07.10.2009 № 1307. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

⁴ Див.: Гриневецький, С. Без партнерства між державою й бізнесом Морська доктрина залишиться декларацією [Текст] / С. Гриневецький // Дзеркало тижня. Україна. – 2010. – 23 січ.

⁵ Статті 9, 11 Закону України від 16.05.1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону України».

⁶ Статті 12–14 Закону України від 22.04.1993 р. «Про аудиторську діяльність».

⁷ Про затвердження Положення про реєстр саморегулювних організацій фінансових установ [Текст] : розпорядження Держфінпослуг від 26.07.2005 № 4380 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 33. – С. 192. – Ст. 2003, код акта 33405/2005; Про затвердження Положення про делегування саморегулювній організації адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень [Текст] : Розпорядження Держфінпослуг від 12.04.2007 № 7153 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 44. – С. 269. – Стю 1816, код акта 40106/2007; Про затвердження Положення про об'єднання професійних учасників фондового ринку [Текст] : рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27.12.2012 № 1925 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 9. – С. 193. – Ст. 35) ; Про затвердження Порядку розгляду заяв саморегулювних організацій професійних учасників фондового ринку про делегування повноважень саморегулювним організаціям професійних учасників фондового ринку та прийняття рішення [Текст] : рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 26.11.2013 № 2670 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 16. – С. 206. – Ст. 50.

мірою – видані ними акти щодо професійних учасників відповідної сфери/ринку в межах делегованих повноважень).

У міжнародних економічних відносинах також широко використовується співпраця двох і більше держав (а отже, суб'єктів господарських відносин) щодо спільних інвестиційних та інших проектів (Програма партнерства у сфері регулювання енергетики¹, так зване Східне партнерство², у формі якого започаткована співпраця Євросоюзу з країнами Східної Європи (Республіка Білорусь, Республіка Вірменія, Грузія, Республіка Молдова, Україна) та Республікою Азербайджан (у цьому випадку провідна роль у регулюванні відповідних відносин належить міжнародним договорам).

Таким чином, різноманітні форми співпраці держави та органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом (вітчизняним та іноземним) широко використовуються в Україні з початку 90-х років минулого століття. ДПП як особлива модель такої співпраці також відоме нашому економічному життю. Це такі класичні договірні форми ДПП, як концесія та угоди про розподіл продукції³ (останні, на нашу думку, безпідставно виключено з відкритого переліку договорів, що можуть опосередковувати

¹ Меморандум про взаєморозуміння між Національною Асоціацією членів комісій з регулювання комунальних підприємств (НАРУК), Комісією громадських послуг штату Нью-Йорк (КГП) і Національною комісією регулювання електроенергетики України (НКРЕ) (Програма партнерства в сфері регулювання енергетики) [Електронний ресурс] : від 8 черв. 2010 р. Київ, Україна. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

² Спільна заява Саміту Східного партнерства у Празі, 7 травня 2009 р., м. Прага // Там само; Меморандум між Міністерством закордонних справ України та Міністерством закордонних справ Республіки Білорусь про взаємодію у реалізації взаємовигідних проектів в рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство» // Там само.

³ Про це свідчить не лише міжнародна практика встановлення відносин публічно-приватного партнерства (див.: Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions COM/2004/0327 final */ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004D0327:EN:NOT>; European Parliament resolution on public-private partnerships and Community law on public procurement and concessions (2006/2043(INI)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0462+0+DOC+XML+V0//EN>; Про публічно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон Республіки Словенія від 23.11.2006 (PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ACT (ZJZP)). – Режим доступу: www.mf.gov.si/slov/javnar/53646-ZJZP_EN.pdf), а й положення Закону України «Про державно-приватне партнерство», зокрема ст. 5, в якій акцент робиться на договорах концесії, а також в п. 5 Прикінцевих та перехідних положень щодо внесення змін до Закону України «Про концесії».

відносини ДПП¹), хоча поняття партнерства щодо згаданих відносин до недавня в українському законодавстві не використовувалося. Лише у прийнятих протягом останнього періоду (близько двох років) законодавець почав застосовувати це поняття, прийнявши низку актів, про які ґрунтовно мова йтиме далі. Утім тут доцільно зазначити, що в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»² від 01.07.2010 р. це поняття зустрічається у ст. 7, яка визначає основні засади внутрішньої політики в економічній сфері, в тому числі розвиток механізмів державно-приватного партнерства з метою залучення інвестицій у модернізацію промислової та соціальної інфраструктури як однієї з основних засад внутрішньої політики в економічній сфері (ч. 1 ст. 7).

Хоча ДПП – одна з форм співпраці носіїв публічних та приватних інтересів у сфері економіки, проте, з огляду на її специфічні ознаки, варта більш глибокого аналізу з точки зору визначення ефективності правового регулювання відносин, що складаються у процесі такої співпраці.

Якщо для України поняття ДПП або ППП є новим, то у країнах розвинених ринкових відносин та Центральної Європи – досить поширеним³. Перспектива використання такого партнерства вітчизняним законодавцем

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання угод про розподіл продукції [Текст] : Закон України від 02.10.2012 // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 41. – Ст. 551.

² Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 40. – С. 1452. – Ст. 527.

³ Public-private partnership (PPP) (From Wikipedia, the free encyclopedia) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Public%E2%80%93private_partnership_private_partnership; Regional Conference on Concessions and Public-Private Partnerships organized by SIGMA, Croatia's Ministry of Economy, Labour and Entrepreneurship and Croatia's Agency for Public Private Partnerships in Zagreb on 03–04 December 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sigmaweb.org/document/53/0,3343,en_33638100_33638151_43975733_1_1_1_1,00.html; Публично-частные партнерства (Les partenariats public-privé) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&type=droit&droit=353>; Агроскин, В. О кооперации. Три вопроса о частно-государственной кооперации [Електронний ресурс] / В. Агроскин. – Режим доступу: <http://prompolit.ru/86878>; Кнаус, В. В. Управление развитием государственно-частного партнерства [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / В. В. Кнаус. – М., 2008. – С. 3, 11; Welcome to the Irish Government Public Private Partnership (PPP) website: Legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ppp.gov.ie/key-documents/legislation/legislation>; Initiative on Public Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm; Public procurement: Commission issues guidance on setting up Institutionalised Public-Private Partnerships [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/252&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>; What are Public Private Partnerships? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/1518523.stm.

і відповідно – правозастосовчою практикою зросла з прийняттям 01.07.2010 р. ЗУ про ДПП, схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві¹ (далі – Концепція ДПП у ЖКГ) та закріплення в інших актах законодавства положень про таку форму співпраці держави/територіальної громади з приватним бізнесом (у вищезгаданому Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»; у Прогнозі показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011–2013 роки, затвердженому постановою КМ України від 12.09.2009 р. № 988², – щодо спрямування державної політики у посткризовий період до 2013 р. за низкою напрямів, включаючи й сприяння створенню відповідних умов для реалізації інфраструктурних проектів на основі державно-приватного партнерства та концесій; Бюджетної декларації на 2011 рік³ – щодо засобів досягнення цілей бюджету на 2011 рік, у тому числі активізації роботи з відшукування додаткових джерел фінансового забезпечення розвитку дорожнього господарства шляхом залучення коштів інвесторів, зокрема на умовах ДТП, у тому числі концесій (підп. 10 п. 2); впровадження ДТП у ЖКГ, що сприятиме залученню фінансових ресурсів на модернізацію та розвиток житлово-комунального господарства в умовах зменшення обсягів бюджетної підтримки галузі, залучення інвестицій і співпраця з міжнародними фінансовими установами та донорськими організаціями (підп. 11 п. 2); активізація роботи з відшукування додаткових джерел фінансового забезпечення освоєння стратегічних родовищ корисних копалин шляхом залучення коштів стратегічних інвесторів на умовах державно-приватного партнерства, зокрема угод про розподіл продукції (підп. 17 п. 2) та ін.). Відповідно до п. 4 Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти), затвердженого постановою КМ України від 08.12.2010 р. № 1255⁴, реалізація національних проектів може здійснюватися на умовах державно-приватного партнерства.

¹ Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві [Текст] : схвалена розпорядженням КМ України від 16.09.2009 № 1184-р. // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 78. – С. 36. – Ст. 2650.

² Офіц. вісн. України. – 2009. – № 72. – С. 54. – Ст. 2483.

³ Декларація цілей та завдань бюджету на 2011 рік (Бюджетна декларація, схвалена постановою КМ України від 19.04.2010 № 315) // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 28. – С. 8. – Ст. 1088, код акта 50681/2010.

⁴ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 3. – С. 80. – Ст. 176.

Знаковою подією у сфері ДПП стало схвалення Урядом Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки¹. У цьому важливому документі, по-перше, дається критичний аналіз чинного правового регулювання відносин ДПП, що не лише гальмує розвиток такого партнерства, а фактично спричинює відсутність в Україні ДПП, що започатковуються та функціонують відповідно до законодавства про ДПП на протигагу суто концесійним відносинам, які встановлюються відповідно до актів законодавства про концесії, а по-друге, пропонуються напрями вдосконалення законодавства про ДПП з метою підвищення його ефективності та встановлення критеріїв відмежування відносин ДПП від суто концесійних відносин.

Отже, український законодавець ДПП пов'язує переважно з таким класичним його видом, як концесія. Виникає цілком закономірне питання щодо доцільності прийняття на додаток до цілої низки актів законодавства, що регулюють відносини співпраці держави з підприємництвом, ще й спеціального закону про ДПП, який передбачає вже відомі (вищезгадані) форми такої співпраці. Відповідь на це питання можна дати, визначивши специфічні ознаки ДПП, проаналізувавши зарубіжний досвід та вищезгадані вітчизняні правові документи про ДПП.

Франція, стикнувшись із дилемою скорочення державних ресурсів з одночасним збільшенням потреб у всіх сферах суспільного життя (охорони здоров'я, освіти, безпеки тощо), знайшла вихід із цієї критичної суперечності в ППП, визначення якого закріплено в ст. 1 Ордонансу № 2004–599 від 17.07.2004 р. («угоди про партнерство є адміністративними договорами, відповідно до яких держава або державна публічна установа передає іншій особі на період, що визначається залежно від амортизаційного строку інвестицій або інших особливостей фінансування, загальну місію стосовно нематеріальних благ, споруд та устаткування, необхідних для публічних служб (послуг), будівництва або зміни споруд та обладнання, а також їх ремонту, підтримання в належному стані, експлуатації та управління, а в необхідних випадках – стосовно інших функцій, що здійснюються публічною особою, на яку покладено цю місію»²).

Французький варіант ДПП, по-перше, покликаний розв'язати складне завдання (пошук приватного фінансування щодо будівництва, зміни, ре-

¹ Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки [Текст] : Розпорядження КМУ від 14.08.2013 № 739-р // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 76. – С. 291. – Ст. 2831.

² Публично-частные партнерства (Les partenariats public-privé) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&type=droit&droit=353>.

новації об'єкта чи устаткування, ремонту, експлуатації та/або управління спорудами та устаткуванням, створення яких має бути профінансовано в межах такого партнерства); по-друге, відрізняється від публічних поставок (хоча і спирається на них) такими рисами, як: складність проекту та/або значні строки його реалізації, через що публічна особа неспроможна самостійно визначити технічні засоби або здійснити фінансовий та юридичний супровід проекту; винагорода приватного партнера розподіляється у часі і зазвичай пов'язана з досягненням певної мети¹).

Сфери використання ДПП, як свідчить зарубіжний досвід, досить різноманітні²: *освіта* (будівництво та переобладнання шкіл; при цьому приватні компанії отримують право на забудову і розвиток навколишньої землі); *транспорт* (будівництво, експлуатація, обслуговування, запровадження систем руху та інші проекти на різних видах транспорту); *нерухомість* (будівництво та експлуатація громадських об'єктів та муніципального житла в обмін на право забудови і участі в комерційних проектах); *громадський порядок* (забезпечення безпеки на транспорті і в громадських місцях, що експлуатуються приватними компаніями (парки, громадські споруди), експлуатація парковок); *охорона природи* (обслуговування та розвиток заміських парків, заповідників, унікальних природних об'єктів у поєднанні з правом експлуатації природних ресурсів та отримання плати від відвідувачів, туристів); *фінансовий сектор* (участь приватних страхових компаній та компаній з управління активами, що мають досвід роботи зі споживачами на конкурентних ринках, в обов'язковому соціальному страхуванні та державному пенсійному забезпеченні).

¹ Публично-частные партнерства (Les partenariats public-privé) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&type=droit&droit=353>.

² Там само; Агроскин, В. И. О кооперации. Три вопроса о частно-государственной кооперации [Текст] / В. И. Агроскин // Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика : [избр. тексты и статьи]. – Челябинск : Социум, 2004. – 673 с.; Кнауус, В. В. Управление развитием государственно-частного партнерства [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / В. В. Кнауус. – М., 2008. – С. 11. – Режим доступу: <http://www.rags.ru/files/dissertation/437.doc>; Welcome to the Irish Government Public Private Partnership (PPP) website: Legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ppp.gov.ie/key-documents/legislation/legislation>; Initiative on Public Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions // http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm; Public procurement: Commission issues guidance on setting up Institutionalised Public-Private Partnerships [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/252&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>.

Досвід і основні засади правового регулювання відносин ДПП та реалізації проектів ДПП відбито у правових документах ЄС¹, а також на теоретичному рівні². Узагальнивши результати проведених досліджень та аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання відносин ДПП/ППП, можна виділити ознаки цього партнерства:

- суспільна необхідність у реалізації складного та довгострокового проекту, для успішного здійснення якого державі чи територіальній громаді бракує можливостей, що й спонукає до встановлення відносин ДПП;
- сторони партнерства: одна із сторін – держава чи територіальна громада в особі уповноважених органів, з другої – представник приватного бізнесу;
- партнерський (рівноправний) характер взаємовідносин ДПП (хоча на етапі його встановлення провідну роль відіграє держава/територіальна громада, визначаючи доцільність, ефективність та параметри такого партнерства);
- наявність у сторін ДПП спільної мети та чітко визначеного публічного інтересу певного рівня (загальнодержавного, регіонального, місцевого);
- об'єднання активів та управлінського досвіду/навичок учасників ДПП;

¹ Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions COM/2004/0327 final *[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0327:EN:NOT>; Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:EN:NOT>; Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:EN:NOT>; Резолюція Європейського парламенту про умови державно-приватного партнерства та законодавства Співтовариства в галузі державних закупівель і концесій (2006/2043(INI)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0462+0+DOC+XML+V0//EN>.

² Див.: Агроскин, В. И. О кооперации. Три вопроса о частно-государственной кооперации [Текст] / В. И. Агроскин // Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика : [избр. тексты и статьи]. – Челябинск : Социум, 2004. – 673 с.; Кнаус, В. В. Управление развитием государственно-частного партнерства [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / В. В. Кнаус. – М., 2008. – С. 11. – Режим доступу: <http://www.rags.ru/files/dissertation/437.doc>; Дэвид, Холл. Кризис государственно-частных партнерств (ГЧП)? [Електронний ресурс] / Дэвид Холл // Международный исследовательский центр общественного обслуживания: Заметки о кризисе и общественном обслуживании. – 2009. – янв. (№ 2). – Режим доступу: www.psiru.org; Государственно-частное партнёрство (материал из Википедии – свободной энциклопедии) // <http://ru.wikipedia.org/wiki>; Государственно-частное партнёрство: теория и практика [Текст] / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высш. шк. экономики, 2010. – 287 с.

- опосередкування відносин ДПП за допомогою правових документів, насамперед договорів (контрактів), що укладаються в межах ДПП;
- дотримання справедливості при розподілі ризиків між сторонами ДПП та їх участі у використанні отриманих від такого партнерства результатів;
- захист інтересів економічної конкуренції з метою: а) попередження монополізації ринку, на якому узгоджено діють сторони ДПП, зловживань з боку приватних партнерів, а також б) для забезпечення ефективного використання останніми наданих їм можливостей згідно з принципом: «використовуй, інакше втратиш»/«use it or lose it».

Зазначені принципи (їх поєднання) вимагають «примирення довгострокового бізнес-планування, необхідного для максимізації фінансових результатів, і надання вільного недискримінаційного доступу»¹. Прагнення розв'язати це непросте завдання нерідко призводить до появи складних і надміру деталізованих схем ДПП, до участі в яких рідко вдається залучити приватних партнерів. Крім того, існує блок проблем, пов'язаний з випадками банкрутства або відмови приватного партнера від подальшої реалізації проекту: державі доводиться самотужки рятувати проект за рахунок бюджетного фінансування та здійснювати пошук нового приватного партнера, заохочуючи його додатковими привілеями з метою посилення привабливості збиткового проекту.

Отже, ДПП/ППП може дати позитивний ефект, проте у разі прорахунків із визначенням параметрів партнерства та/або невиконання партнерами (принаймні одним із них) своїх зобов'язань, проекти партнерства можуть зазнати невдачі з відповідними наслідками для партнерів (збитками, зокрема).

Аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду щодо використання ДПП свідчать про можливість застосування різних правових форм ДПП (договірної та інституційної), моделей кожної з них (залежно від виду договору і способу використання господарської організації для опосередкування відносин ДПП), модифікацій ДПП будь-якої форми та моделі за ознакою сфери суспільної діяльності, в якій започатковується ДПП (транспорт; житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; туризм тощо) та спрямування проектів ДПП і відповідно – обов'язків приватного партнера та його прав щодо об'єкта ДПП²:

¹ Агроскин, В. И. О кооперации. Три вопроса о частно-государственной кооперации [Текст] / В. И. Агроскин // Горизонты транспорта. Эффективная транспортная политика : [избр. тексты и статьи]. – Челябинск : Социум, 2004. – 673 с.

² Types of Public-Private Partnerships [Електронний ресурс] : The National Council for Public-Private Partnerships. – Р. 52–53. – Режим доступу: <http://www.ncppp.org/howpart/ppptypes.shtml>.

O&M: Operations and Maintenance (експлуатація та технічне обслуговування об'єкта партнерства);

OMM: Operations, Maintenance & Management (експлуатація, технічне обслуговування та управління об'єктом партнерства);

DB: Design-Build (проектування-будівництво об'єкта ДПП);

DBM: Design-Build-Maintain (проектування-будівництво-підтримання технічного стану збудованого об'єкта);

DBO: Design-Build-Operate (проектування-будівництво-експлуатація збудованого об'єкта);

DBOM: Design-Build-Operate-Maintain (проектування-будівництво-експлуатація-підтримання);

DBFOM: Design-Build-Finance-Operate-Maintain (проектування-будівництво-експлуатація-підтримання);

DBFOMT: Design-Build-Finance-Operate-Maintain-Transfer (проектування-будівництво-фінансування-експлуатація-передача-підтримання): модель ДПП подібна до попередньої (DBFOM); крім того, збудований об'єкт залишається в активах приватного партнера до закінчення строку контракту ДПП, коли право власності переходить до державного сектору);

BOT: Build-Operate-Transfer (будівництво-експлуатація-передача: об'єкт, збудований відповідно до погодженого державним партнером проекту, використовується приватним партнером до завершення строку контракту, з чим пов'язується передання об'єкта державному партнерові);

BOO: Build-Own-Operate (будівництво-володіння-експлуатація: приватний партнер-підрядник будує та експлуатує відповідно до угоди ДПП суспільно необхідний об'єкт без передачі права власності на нього державі);

BBO: Buy-Build-Operate (купівля-будівництво-експлуатація: одна з форм продажу державних активів приватному партнерові, який включає відновлення або розширення існуючого об'єкта, з обов'язком його використання за визначеним державним партнером призначенням) та ін.

Вибір форми та моделі ДПП позначається на засобах саморегулювання відносин такого партнерства та їх змісті: 1) пропозиції про здійснення ДПП, яка готується уповноваженим органом з боку державного партнера (ст. 10 ЗУ про ДПП), а згодом (після проведення аналізу ефективності здійснення ДПП та виявлення можливих ризиків відповідно до ст. 11 ЗУ про ДПП та обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП згідно із ст. 12 згаданого Закону); 2) рішенні зазначеного органу про встановлення відносин ДПП, проведення конкурсу

з визначення приватного партнера та 3) затвердженні його результатів (ст. 13 ЗУ про ДПП) та 4) укладенні угоди ДПП з переможцем конкурсу (ст. 17 ЗУ про ДПП). Саме в угоді ДПП визначаються і форма партнерства, і вид договору, що його опосередковує, і модель ДПП. Вибір інституційної форми ДПП передбачає наявність додаткових засобів саморегулювання партнерами відносин партнерства за допомогою установчих та внутрішніх документів спільного підприємства партнерів, створеного/здіяного для забезпечення реалізації проектів ДПП.

Отже, варто проаналізувати вітчизняний ЗУ про ДПП та Концепцію ДПП в ЖКГ, що передувала згаданому Закону з точки зору ступеня забезпечення ефективності такого партнерства.

Відповідно до зазначеного Закону ДПП є співробітництвом між державним партнером і приватним партнером на основі договору у встановленому законодавством порядку (абз.1 ч. 1 ст. 1). Характерні риси українського варіанта ДПП:

- учасники партнерства: державний партнер і приватний партнер; від імені державного партнера діють уповноважені органи держави, АРК, органи місцевого самоврядування; приватним партнером може виступати не лише індивідуальний підприємець чи юридична особа, а й об'єднання таких осіб без прав юридичної особи (в цьому випадку учасники такого об'єднання несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках ДПП);

- кваліфікуючі ознаки ДПП, що дозволяють виділити його з інших форм співробітництва держави та приватного бізнесу: 1) забезпечення більш високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; 2) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); 3) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП; 4) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства з джерел, не заборонених законодавством.

- сфери застосування ДПП (частини 1 і 2 ст. 4): пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних

і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю; інші сфери діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям;

- функції ДПП (ч. 3 ст. 4), що здійснюються у вищезазначених сферах: проектування; фінансування; будівництво; відновлення (реконструкція, модернізація); експлуатація; пошук; обслуговування; інші функції, пов'язані з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП;

- принципи ДПП (ст. 3): рівність перед законом державних та приватних партнерів; заборона будь-якої дискримінації прав приватних чи державних партнерів; узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках ДПП, форми власності об'єктів, що є у державній або комунальній власності або належать АРК, переданих приватному партнеру; визнання державними та приватними партнерами прав та обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного в рамках ДПП; справедливий розподіл між державним та приватним партнером ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП; визначення приватного партнера, як правило, на конкурсних засадах;

- договірна форма здійснення ДПП (статті 5, 6), що передбачає використання таких видів договорів, як договір концесії, договір про спільну діяльність, державні закупівлі та ін.; вид договору, що укладається в рамках ДПП, визначається органом, який приймає рішення про здійснення ДПП, а договірні відносини – регулюються актами законодавства про відповідний вид договору¹ з врахуванням положень ЗУ про ДПП;

- об'єкти ДПП (ст. 7) – це об'єкти, що є у державній або комунальній власності або належать АРК: існуючі, зокрема, відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, у тому числі ділянки надр; створювані чи придбані об'єкти (проте не можуть бути об'єктами ДПП об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію); право власності на об'єкти ДПП не переходить до приватного партнера і вони (об'єкти) не можуть бути приватизовані протягом усьо-

¹ Закони України: від 16.07.1999 р. «Про концесії», від 14.12.1999 р. «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» (у ред. Закону від 15.01.2009 р. № 891-VI), від 14.09.1999 р. «Про угоди про розподіл продукції», від 10.04.1992 р. «Про оренду державного та комунального майна» (у ред. Закону від 14.03.1995 р.) та ін.

го строку здійснення ДПП; після припинення дії договору, укладеного в рамках ДПП, зазначені об'єкти підлягають поверненню державному партнеру; ДПП застосовується з урахуванням особливостей правового режиму щодо окремих об'єктів та окремих видів діяльності, встановлених законом;

– прийняття рішення про здійснення ДПП (статті 10–13) включає такі етапи:

1) підготовка пропозиції про здійснення ДПП, розробка яких має забезпечуватися ініціатором/ініціаторами встановлення партнерства – майбутніми партнерами (особами, які можуть ними бути – ст. 10);

2) аналіз ефективності здійснення ДПП та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією (ст. 11), що проводиться в установленому порядку¹ уповноваженим органом (щодо об'єктів: державної власності – центральним органом виконавчої влади, уповноваженим КМ України; комунальної власності – виконавчим органом місцевого самоврядування, уповноваженим відповідною сільською, селищною, міською, районною чи обласною радою; Автономної Республіки Крим – органом, уповноваженим Радою міністрів АРК);

3) обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП (ст. 12), що проводиться за результатами аналізу: а) економічних та фінансових показників реалізації партнерства; б) соціальних наслідків реалізації партнерства; в) ризиків, пов'язаних з реалізацією партнерства, з урахуванням різних засобів їх розподілу між державними та приватним партнерами і впливу відповідного розподілу ризиків на фінансові зобов'язання державного партнера (має здійснюватися відповідно до встановленої методики²); г) екологічних наслідків реалізації партнерства з урахуванням можливого негативного впливу на стан довкілля;

4) прийняття рішення про здійснення ДПП, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера (ст. 13) уповноваженим органом, який повинен протягом 15 днів з дня прийняття відповідного рішення (позитивного чи негативного) повідомити про нього особу, яка подала пропозиції про здійснення ДПП;

¹ Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства [Текст] : затв. постановою КМ України від 11.04.2011 № 384 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 28. – С. 74. – Ст. 1168, код акта 55911/2011.

² Методика виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними [Текст] : затв. постановою КМ України від 16.02.2011 № 232 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 18. – С. 221. – Ст. 769, код акта 55238/2011.

– конкурентні засади (крім випадку наявності одного претендента, що подав заявку на участь у конкурсі) визначення приватного партнера (статті 14–17), відповідно до затвердженого Урядом порядку проведення конкурсу¹ і з урахуванням положень законодавства про договори, які опосередковують ДПП;

– етапи проведення конкурсу з визначення приватного партнера (ст. 15): 1) визначення уповноваженим органом основних параметрів ДПП (відбувається при прийнятті рішення щодо здійснення ДПП); 2) оприлюднення оголошення про проведення такого конкурсу у визначених законом офіційних друкованих засобах інформації – державних (газетах «Урядовий кур’єр» чи «Голос України») або органу місцевого самоврядування чи АРК (залежно від особи державного партнера), а також на офіційному веб-сайті державного партнера; 3) проведення конкурсу та визначення переможця; 4) оприлюднення інформації про результати проведення конкурсу з визначення приватного партнера; 5) укладення договору в рамках ДПП з переможцем конкурсу (ст. 17) органом, який прийняв рішення про здійснення ДПП, на умовах, встановлених конкурсом з визначення приватного партнера²; 6) надсилання відповідного повідомлення державним партнером органу виконавчої влади з питань ДПП, уповноваженому на ведення обліку договорів, укладених в рамках ДПП; 7) реєстрація зазначеним органом договору, укладеного в рамках ДПП;

– особливості правового становища приватного партнера у межах здійснення ДПП: 1) національний режим інвестиційної та господарської діяльності для вітчизняних й іноземних партнерів (як загальне правило); 2) державні гарантії для приватних партнерів (ст. 20), у т. ч. : гарантія додержання державою встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов’язаних з виконанням договорів, укладених в рамках ДПП, додержання їх прав і законних інтересів; гарантія невтручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльність приватних партнерів, пов’язану із

¹ Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об’єктів державної, комунальної власності та об’єктів, які належать Автономній Республіці Крим [Текст] : затв. постановою КМ України від 11.04.2011 № 384 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 28. – С. 74. – Ст. 1168, код акта 55911/2011.

² У разі якщо переможцем такого конкурсу визнано об’єднання юридичних осіб, що не є юридичною особою, договір, що укладається в рамках ДПП, підписується всіма учасниками об’єднання або особою, що уповноважена такими учасниками на підписання цього договору, в якому мають бути визначені права та обов’язки кожного з учасників цього об’єднання.

здійсненню ДПП, крім встановлених законом випадків; цінові гарантії, відповідно до яких приватний партнер має право на відшкодування своїх втрат у порядку, визначеному законодавством, у разі якщо ціни (тарифи) на послуги, що надаються у процесі здійснення ДПП, встановлені в розмірі, нижчому від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання); гарантія стабільності умов укладених в межах ДПП договорів, відповідно до якої до таких договорів (у т. ч. до прав і обов'язків сторін) протягом строку їх (договорів) дії має застосовуватися законодавство України, чинне на день їх укладення¹; гарантія повного відшкодування збитків, завданих внаслідок: а) прийняття органами державної влади або органами місцевого самоврядування рішень, що порушують права приватних партнерів; б) дій, бездіяльності або неналежного виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами своїх обов'язків, передбачених законодавством України; гарантія заборони приватизації об'єкта ДПП протягом усього строку дії договору, що опосередковує таке партнерство (ст. 7); гарантія забезпечення державним партнером приватному партнеру права користування земельною ділянкою, а також сервітутів – якщо умовами договору ДПП передбачено користування земельною ділянкою та/або використання (експлуатація та/або управління) ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів, інших лінійних комунікацій, щодо прокладання та експлуатації яких встановлений сервітут (ст. 8);

– обов'язки, пов'язані з ДПП: належне виконання укладених у межах ДПП договорів; своєчасне надання відповідним державним партнерам інформації про виконання таких договорів, у порядку та згідно з формою, затвердженими КМ України (ч. 2 ст. 21); дотримання вимог законодавства, передбачених для суб'єктів господарювання, щодо використання природних ресурсів, найманої праці, прав та законних інтересів інших осіб (споживачів, зокрема) тощо (статті 46, 49 ГК України).

Державне регулювання відносин щодо ДПП має дві складові:

1) надання державної підтримки (ст. 18) з метою стимулювання потенційних приватних партнерів до участі в ДПП; може надаватися відпо-

¹ Проте зазначена гарантія не поширюється на зміни законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів).

відно до встановленого КМ України порядку¹ за рішенням уповноваженого органу (ч. 2 ст. 18) шляхом: надання державних гарантій, гарантій Автономної Республіки Крим та органу місцевого самоврядування; фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно з загальнодержавними та місцевими програмами; в інших формах, передбачених законом;

2) встановлення обмежень (з метою забезпечення врахування публічних інтересів) у формі вимог² до ДПП (визначення основних параметрів ДПП, вимог до приватних партнерів, порядку їх обрання, укладення з ними договорів у рамках ДПП, виконання договірних та інших зобов'язань³), контролю за їх (вимог) дотриманням (з метою забезпечення досягнення суспільно необхідного результату), що має здійснюватися уповноваженим органом виконавчої влади з питань ДПП з наділенням його низкою повноважень щодо ДПП (ст. 22): організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках ДПП; підготовка пропозицій та здійснення заходів щодо формування та реалізації єдиної державної політики у сфері ДПП; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП; розроблення концепції та проектів державних цільових програм питань щодо сприяння поширенню ДПП, вжиття заходів для їх виконання; сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ДПП; ведення обліку договорів, укладених в рамках ДПП; подання позовів про розірвання договорів, укладених в рамках ДПП, у разі істотних порушень приватними партнерами під час виконання таких договорів; здійснення інших повноважень, передбачених законом. Уповноваженим органом з питань ДПП визнано Міністерство

¹ Порядок надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства [Текст] : затв. постановою КМ України від 17.03.2011 № 279 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 21. – С. 31. – Ст. 882, код акта 55371/2011.

² Фіксуються у прийнятих державою нормативно-правових актах та міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, договорах, що укладаються в рамках ДПП.

³ Одним з основних обов'язків приватного партнера є подання інформації про виконання договірних зобов'язань державному партнеру за угодами ДПП згідно з встановленими Урядом вимогами (див.: Порядок надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства [Текст] : затв. постановою КМ України від 09.02.2011 № 81 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 10. – С. 56. – Ст. 458).

економічного розвитку та торгівлі України (Мінекономрозвитку), основні функції якого закріплено в ст. 22 ЗУ про ДПП та затвердженому Указом Президента України Положенні¹. Разом з тим деякі повноваження щодо ДПП закріплено і за Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами (Держінвестпроект), а саме: забезпечення реалізації державної політики у сфері інвестиційної діяльності, ДПП та управління національними проектами; розробка у визначеному законодавством порядку пропозицій щодо здійснення проектів на умовах ДПП; участь (відповідно до законодавства) в укладенні та виконанні договорів концесії, інших договорів, забезпечення розробки та реалізації проектів ДПП².

Отже, ДПП – це не будь-яке співробітництво держави та приватного бізнесу, а таке, що зумовлено суспільними потребами в реалізації складних та/або довгострокових інвестиційних/інноваційних проектів, які носій публічних інтересів (держава, АРК, територіальна громада) неспроможний реалізувати самостійно (без залучення приватних партнерів) через відсутність необхідних коштів та інших складових, потрібних для виконання таких проектів (досвіду, кваліфікованого персоналу, новітніх технологій тощо).

Попри закріплення принципу рівності сторін ДПП (ст. 3), державний партнер на етапі встановлення відносин ДПП відіграє ключову роль, оскільки визначає параметри партнерства, вимоги до приватного партнера, умови конкурсу з відбору претендента на виконання обов'язків приватного партнера та договору, що укладається з переможцем конкурсу, керуючись при цьому вимогами чинного законодавства та суспільною потребою в такій співпраці.

Особливості застосування ДПП в окремій сфері економіки – житлово-комунальному господарстві (ЖКГ) з урахуванням його специфіки (високої соціальної значущості ЖКГ з огляду на мету його діяльності – задоволення щоденних життєво необхідних потреб населення та пов'язаних з цим

¹ Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Текст] : затв. Указом Президента України від 31.05.2011 № 634/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – С. 20. – Ст. 1666.

² Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України [Текст] : затв. Указом Президента України від 12.05.2011 № 583/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 39. – С. 99. – Ст. 1593.

нагальних проблем¹ закріплюються в Концепції ДПП в ЖКГ² та прийнятому згодом законі, що визначає специфіку орендних та концесійних відносин у цій сфері³. У такий спосіб він реалізує своє право на саморегулювання відносин ДПП (звісно, у встановлених законом межах).

Так, у вищезгаданій Концепції визначаються:

- причини використання ДПП (кризовий стан ЖКГ; високий рівень зношення виробничих фондів, недосконала система використання первинних ресурсів, висока енергоємність та низька ефективність комунальних систем і відповідно – потреба їх модернізації; фактична відсутність у сфері надання житлово-комунальних послуг ринкових відносин, а саме: тарифи не покривають собівартості послуг; в них відсутня інвестиційна складова, що стимулює модернізацію ЖКГ; обмеженість бюджетної підтримки, що неспроможна забезпечити розв'язання фінансових проблем галузі;

- варіанти розв'язання проблем ЖКГ: 1-й – збереження існуючого порядку фінансування, тарифоутворення на житлово-комунальні послуги і постійне збільшення розмірів бюджетної підтримки галузі, що вже довело свою неефективність та потребує збільшення податкового тягаря; 2-й – використання механізмів ДПП: об'єднання зусиль держави та територіальних громад з приватними партнерами та їх фінансових можливостей за умов справедливого розподілу між ними прибутків та ризиків дозволить забезпечити вирішення вищезгаданих проблем,

- мета ДПП в ЖКГ: забезпечення (економічне, організаційне та правове) модернізації та відновлення житлового фонду і житлово-комуналь-

¹ Зокрема, до проблем, що потребують негайного вирішення, відповідно до Концепції ДПП в ЖКГ належать: відсутність достатніх важелів впливу держави на суб'єктів ринку житлово-комунальних послуг внаслідок недосконалої системи державного регулювання на ринку природних монополій; невідповідність суспільства до запровадження ринкових відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг; обмеженість обсягів бюджетної підтримки в умовах фінансової кризи; недосконалість законодавства, що регулює діяльність приватного сектору у житлово-комунальній галузі; недовіра бізнесу до влади; обмежений досвід успішного співробітництва держави та органів місцевого самоврядування щодо реалізації інвестиційних проектів у ЖКГ; недосконала система управління об'єктами державної та комунальної власності та ін. (див.: Про схвалення концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві [Текст] : Розпорядження КМ України від 16.09.2009 № 1184-р // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 78. – Ст. 2620).

² Там само.

³ Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності [Текст] : Закон України від 21.10.2010 № 2624-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 11. – Ст. 71.

ної інфраструктури, адаптація системи господарства до ринкових умов, підвищення його енергоефективності та якості послуг, що надаються;

– можливість застосування різних модифікацій ДПП залежно від: 1) його форми (надання консалтингових послуг; передачі в оренду, управління, концесію об'єктів житлово-комунального господарства; утворення спільних підприємств у сфері тепло- і водопостачання та водовідведення; використання змішаних форм ДПП); 2) мети ДПП (реалізація пріоритетних проектів модернізації ЖКГ шляхом залучення фінансових ресурсів та встановлення новітнього обладнання; впровадження спеціального менеджменту, яким володіє приватний сектор, для виконання великих комплексних програм та реалізації проектів у ЖКГ; впровадження нових технологій у цій галузі; спільна участь держави, органів місцевого самоврядування та приватного партнера у наукових дослідженнях, розробленні нормативно-правової бази тощо); при цьому для кожного конкретного проекту має бути обрана своя форма ДПП з урахуванням мети залучення приватного бізнесу та збалансованого розподілу ризиків;

– умови залучення до проектів ДПП приватних інвесторів, готових витрачати час вкладати кошти у реалізацію проектів ДПП з дотриманням при цьому публічних (державних та регіональних) інтересів: формування концептуальних засад розвитку галузі на довгострокову перспективу; передбачуваність та прогнозованість тарифної політики на середню та довгострокову перспективу; визначення принципів підтримки прибутковості ЖКГ на період приведення тарифів на житлово-комунальні послуги до економічно обґрунтованого рівня; нормативно-правове врегулювання механізму ДПП (концесія, оренда, управління, лізинг, спільна діяльність тощо), у тому числі механізму соціального партнерства бізнесу та влади¹; визначення приватного партнера шляхом проведення прозорих конкурсних процедур; забезпечення захисту прав власності та прав інвесторів; визначення пріоритетних сфер залучення приватних інвестицій у ЖКГ та форм і засобів надання бюджетної підтримки; визначення критеріїв, відповідно до яких надається бюджетна підтримка розвитку ДПП на середньострокову перспективу; фінансова підтримка наукової діяльності, діяльності з розроблення нормативно-правової бази та заходів, спрямованих на ре-

¹ Відповідно до ст. 1 Модельного закону СНД від 16.11.2006 р. про соціальне партнерство (Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>) таким (соціальним) партнерством є взаємодія органів державної влади, об'єднань роботодавців та профспілок у визначенні та впровадженні в життя узгодженої соціально-економічної політики, політики у сфері трудових відносин, а також двосторонні відносини між роботодавцями та профспілками, спрямовані на узгодження їх інтересів у встановленому законодавством порядку.

формування ЖКГ; стимулювання залучення до ЖКГ приватних інвестицій та кредитів міжнародних фінансових організацій, реалізації пілотних проєктів та поширення набутого досвіду, утворення спільних підприємств для реалізації проєктів загальнодержавного значення;

- основний принцип, на якому має базуватися бюджетна підтримка ЖКГ: надання такої підтримки у формі допомоги на поворотній основі.

Отже, Концепція ДПП в ЖКГ в основному ґрунтується на загальних засадах, що знайшли відображення в ЗУ про ДПП. Разом з тим, попри врахування вітчизняним законодавцем низки ключових ознак ДПП, зазначений закон не містить низки важливих положень, спрямованих на: а) цільове і ефективне використання приватним партнером об'єктів, що надаються відповідно до договорів, які укладаються в межах ДПП, та б) належне виконання договірних зобов'язань. Зокрема, у ньому невиправдано проігноровані:

- основні вимоги до приватного партнера (його майнової бази/активів, менеджменту, ділової репутації, досвіду участі в реалізації пріоритетних інвестиційно-інноваційних проєктів тощо);

- підстави для дострокового розірвання договору ДПП через неналежне виконання його приватним партнером та/або недосягнення запланованих результатів від ДПП з вини приватного партнера, визнання його банкрутом тощо (в ч. 4 ст. 17 ЗУ про ДПП передбачається істотна зміна обставин як підстава зміни, припинення, розірвання в судовому порядку договору ДПП, якими сторони керувалися у процесі його укладання, проте не розкривається зміст поняття істотної зміни обставин);

- санкції за невиконання/неналежне виконання сторонами своїх зобов'язань (за типові для будь-яких форм ДПП порушення договірних зобов'язань);

- положення, спрямовані на захист економічної конкуренції та споживачів, оскільки відносини ДПП можуть завдавати їй істотної шкоди, створюючи монопольні чи близькі до них утворення за участю держави/органу місцевого самоврядування та приватного бізнесу;

- форми співпраці спеціально-уповноваженого органу з питань ДПП з іншими уповноваженими органами, які опікуються державним регулюванням ринків, на яких встановлюється ДПП чи які задіяні в реалізації проєктів ДПП (житлово-комунальних послуг; фондового ринку; транспорту тощо), а також з антимонопольними органами, оскільки ДПП зазвичай позначається на стані економічної конкуренції;

- основні засади поєднання ДПП із соціальним партнерством, а також участі в одному партнерстві кількох публічних партнерів (держави, АРК,

органів державної влади та органів місцевого самоврядування) та/або кількох приватних партнерів, включаючи й іноземних інвесторів (можливість розширення суб'єктного складу ДПП передбачена ст. 2.1.3 проекту Інноваційного кодексу України¹);

- положення, які визначають долю проекту, що реалізовується в межах ДПП, у разі неспроможності приватного партнера виконувати свої договірні зобов'язання;

- заходи, спрямовані на попередження такого банкрутства приватного партнера, за якого він виявиться неспроможним відшкодувати державному партнеру збитки, завдані невиконанням (неналежним виконанням) договірних зобов'язань;

- обов'язки посадових осіб державних партнерів та уповноважених органів у разі наявності у них конфлікту інтересів щодо ДПП та наслідки неповідомлення про такий конфлікт та/або використання службового становища при встановленні відносин ДПП на користь певної особи як приватного партнера:

- співвідношення державного регулювання та саморегулювання, включаючи й засоби останнього.

Крім усунення зазначених прогалин Закону про ДПП шляхом доповнення його відповідними положеннями, доцільно також скорегувати назву самого партнерства з огляду на участь в ньому не лише держави, а й органів місцевого самоврядування та Автономної Республіки Крим: замість терміна «державно-приватне партнерство» доцільно використовувати інше – «публічно-приватне партнерство» як таке, що віддзеркалює можливість участі в партнерстві носія публічних інтересів різних рівнів (загальнодержавного, регіонального, місцевого).

Не варто забувати й про можливість використання для такого партнерства форми акціонерного товариства з притаманними йому засобами саморегулювання (статут, внутрішні документи), оскільки в ст. 5 ЗУ про ДПП закріплено відкритий перелік форм такого партнерства, а в Концепції ДПП в ЖКХ неодноразово згадується акціонерне товариство як можлива форма, що опосередковує таке партнерство.

Прикладом регулювання корпоративної форми ДПП може бути Закон Республіки Словенія «Про публічно-приватне партнерство» від 23.11.2006 р.², який у статтях 106–131 передбачає такі шляхи використання згаданої форми ДПП:

¹ Проект Інноваційного кодексу України [Текст]. – Х. : Право, 2011. – С. 14.

² PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ACT (ZJZP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mf.gov.si/slov/javnar/53646-ZJZP_EN.pdf.

- заснування відкритого/публічного акціонерного товариства за участю публічного партнера та приватного партнера-інвестора;
- продаж приватному партнеру-інвестору акцій в державному акціонерному товаристві;
- викуп публічним партнером акцій товариства, створеного приватними особами.

При застосуванні такої форми партнерства приватний партнер визначається, як правило, на конкурсних засадах, а особливості правового становища товариства (порядку формування його капіталу, визначення часток партнерів; вимог до статуту; порядку управління проектами ДПП, що реалізуються товариством; прав та обов'язків акціонерів як: а) безпосередніх учасників ДПП та б) інвесторів, які набули акції подібного товариства без обтяження зобов'язаннями щодо ДПП; тощо) визначається вищезгаданим Законом Словенії.

Використання в межах ДПП акціонерного товариства дозволяє, з одного боку, об'єднати партнерів у рамках створеної за їх участю господарської організації, а з другого – залучити додаткові інвестиції за рахунок емісії додаткових акцій з наступною їх реалізацією інвесторам, зберігаючи при цьому за державним та приватним партнерами контроль над таким товариством.

Відносини ж між партнерами в цьому випадку можуть опосередковуватися або засновницьким договором¹ або договором, що в зарубіжній практиці отримав назву акціонерної угоди (Shareholders Agreement)². Віт-

¹ Див.: Пенцов, Д. Договоры акционеров по швейцарскому праву [Електронний ресурс] / Д. Пенцов, Ж. де Монмолин, Н. Инеджан (Лозанна, Швейцария). – Режим доступу: <http://www.clj.ru/discussion/management/100704>; Положення ч. 3 ст. 9, ст. 12 Закону України від 17.09.2008 «Про акціонерні товариства» (див.: Відом. Верхов. Ради України. – 2008. – № 50–51. – Ст. 384) потребують корегування щодо можливості використання засновницького договору для опосередкування корпоративної форми ДПП.

² Див.: Shareholders Agreement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rpemery.com/online/shareholders-agreement.htm>; Ласка, І. Застосування угод акціонерів (shareholders' agreements) в Україні [Електронний ресурс] / І. Ласка. – Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=904>; Корпоративное право: Актуальные проблемы теории и практики [Текст] / под общ. ред. В. А. Белова. – М.: ЮРАЙТ, 2009. – С. 152–156; Об акционерных обществах [Електронний ресурс] : Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ, ст. 32¹. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/popular/stockcomp/29_3.html#p646; ст. 7.32 Модельного Закону США «Про підприємницьку корпорацію» (у ред. 2005 р.) // Model business corporation act annotated : official text with official comments and statutory cross-references, revised through 2005 / adopted by the Committee on Corporate Laws of the Section of Business Law, with the support of the American Bar Association, Section of Business Law. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.abanet.org/buslaw/committees/CL270000pub/nosearch/mbca/home.shtml>; Вінник, О. М. Акціонерні угоди [Текст] / О. М. Вінник // Укр. право. – 2010. – № 5. – С. 20–28.

чизняний Закон України «Про акціонерні товариства» від 17.09.2008 р. № 514-VI (ст. 29) передбачає можливість укладення подібних угод, проте уникає ґрунтового регулювання відносин, що при цьому виникають.

Хоча у праві різних країн згадані угоди мають деякі особливості, все ж таки, узагальнивши їх основні риси, можна визначити акціонерну угоду як угоду акціонерів (потенційних акціонерів), яка визначає особливості реалізації їх корпоративних прав, у т. ч. права на управління товариством та порядку вирішення так званих патових ситуацій (у разі неможливості прийняття рішення загальними зборами через паритетність – 50:50 – голосів акціонерів з протилежними інтересами).

Якщо російський законодавець встановлює значні обмеження щодо укладення таких угод (у т. ч. дотримання вимог закону та статуту товариства) (ст. 32¹ Закону РФ «Про акціонерні товариства»¹) і це підтримується правовою доктриною², то американський варіант акціонерної угоди до-

¹ Відповідно до ст. 32¹ Закону Російської Федерації «Про акціонерні товариства» акціонерною угодою визнається договір про здійснення прав, засвідчених акціями та/або про особливості здійснення прав на акції, якому притаманні такі ознаки: сторони договору: акціонери товариства; форма акціонерного договору: повна письмова (тобто шляхом складання одного документа, підписаного сторонами); зміст угоди: зобов'язання сторін про здійснення певним способом прав, що засвідчуються акціями, та/або права на акції та (або) про утримання від здійснення зазначених прав, включаючи й зобов'язання сторін голосувати певним чином на загальних зборах акціонерів, узгоджувати варіант голосування з іншими акціонерами, набувати або відчужувати акції за заздалегідь визначеною ціною та/або у разі настання певних обставин, утримуватися від відчужування акцій до настання певних обставин, а також щодо здійснення інших дій, пов'язаних з управлінням товариством, з його діяльністю, реорганізацією та ліквідацією; законодавчі обмеження: предметом акціонерної угоди не можуть бути зобов'язання її сторони голосувати відповідно до вказівок органів управління товариства, щодо акцій якого укладено таку угоду; інші вимоги, у т. ч. щодо укладення акціонерної угоди стосовно всіх акцій, що належать її сторонам, щодо обов'язковості угоди лише для її сторін з відповідними наслідками (договір, укладений стороною акціонерної угоди всупереч останній, може бути визнаний судом недійсним за позовом заінтересованої сторони акціонерної угоди лише у випадках, якщо буде доведено, що друга сторона за договором знала або заздалегідь повинна була знати про обмеження, встановлені акціонерною угодою; проте порушення акціонерної угоди не може бути підставою для визнання недійсними рішень органів товариства). Крім того, встановлені й значні обмеження/вимоги, пов'язані з впливом на акціонерне товариство з боку сторони за акціонерною угодою (ч. 5 ст. 32¹), а також особливі правила визначення кількості голосів на загальних зборах АТ у разі укладення його акціонерами такої угоди (ч. 6 ст. 32¹).

² Див.: Корпоративное право: Актуальные проблемы теории и практики [Текст] / под общ. ред. В. А. Белова. – М. : ЮРАЙТ, 2009. – С. 152–156; Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации [Текст] / вступ. ст. А. М. Маковского. – М. : Статут, 2009. – С. 60–61.

звояє це робити у певних межах з обов'язковим забезпеченням поінформованості наявних та потенційних акціонерів про таку угоду (стаття 7.32 Модельного закону «Про підприємницьку корпорацію»¹).

З огляду на специфіку ДПП і придатність акціонерної форми для реалізації проектів ДПП, з прийняттям Закону України про ДПП доцільно було б внести відповідні зміни і до Закону України «Про акціонерні товариства» від 17.09.2008 р. № 514-VI, передбачивши можливість встановлення особливих вимог до договору засновників як учасників ДПП (щодо його змісту та строку дії), договору акціонерів за участю державного та приватного партнерів (у разі, якщо в рамках ДПП використовується вже існуюче акціонерне товариство, акціонерами яких є державний та приватний партнери).

Разом з тим встановлення відносин ДПП у такому випадку має накладати свій відбиток на договір засновників (щодо його дії протягом всього строку існування партнерства), закріплення за засновниками-партнерами додаткових обов'язків, пов'язаних з партнерством (бути держателями пакетів акцій, розмір яких визначається в засновницькому договорі, протягом всього строку дії партнерства; забезпечувати свою частину реалізації проекту в межах ДПП; своєчасно попереджувати про обставини, які свідчать про їх неспроможність реалізовувати свою частину проекту), до статуту товариства (щодо мети його створення та діяльності; наявності угоди ДПП та її обов'язкового врахування при прийнятті товариством рішень, що прямо чи опосередковано впливають на реалізацію проектів ДПП, та ін.), а також передбачити додаткові підстави припинення такого товариства,

¹ Відповідно до ст. 7.32 Модельного закону США «Про підприємницьку корпорацію» угода між власниками акцій є чинною для акціонерів та корпорації навіть за умови, якщо її положення відрізняються від встановленого в законі порядку управління корпорацією. Така угода: 1) має бути укладена шляхом схвалення всіма особами, які були власниками акцій на час її укладення, з відповідною фіксацією у статуті чи внутрішньому регламенті корпорації, або у формі письмової угоди, яка підписується всіма особами, які були власниками акцій на час її укладення, і доведена до відома корпорації; 2) повинна містити умову про внесення до неї поправок лише за одностайної згоди всіх осіб, які є власниками акцій на час внесення поправок, якщо в угоді не визначено інше; 3) є чинною протягом 10 років, якщо в угоді не передбачено інше; 4) потенційні акціонери мають бути повідомлені про існування такої угоди способом, передбаченим законом; 5) втрачає чинність у разі якщо акції корпорації потрапляють до списку на національній біржі цінних паперів або якщо вона регулярно продає акції на ринку, який підтримують один чи більше членів асоціації цінних паперів чи її філій; 6) у разі якщо положення угоди обмежують повноваження директорів, то вони мають бути пропорційно звільнені від відповідальності, яка перекладається на осіб, яким передано ці повноваження; 7) існування чи виконання зазначеної угоди не може бути підставою для встановлення особистої відповідальності за дії і борги корпорації для власника акцій – сторони за такою угодою.

зокрема у разі невиконання партнерами чи одним із них (як акціонерами товариства) своїх обов'язків у межах ДПП, що негативно позначається на реалізації інвестиційних проєктів, або їх неспроможність виконувати такі обов'язки, що виявляється у процесі реалізації проєктів ДПП.

Особливості інституційної форми ДПП впливають і на засоби саморегулювання: вибір певного виду договору як угоди ДПП та його складові, а також додаткових засобів – установчого та внутрішніх документів господарської організації за спільною участю партнерів, яка і має забезпечити реалізацію проєкту ДПП.

Саморегулівні властивості договору зумовлюють необхідність більш ретельного аналізу угоди ДПП, оскільки в цьому документі не лише фіксується факт угоди сторін щодо встановлення відносин ДПП та зобов'язання партнерів залежно від специфіки проєкту ДПП, а й передбачається можливість та/або обов'язковість укладення в межах партнерства інших договорів, спрямованих на забезпечення реалізації зазначених проєктів.

Саме угоді ДПП законодавець повинен приділяти особливу увагу з огляду на її значущість щодо встановлення відносин такого партнерства, виконання сторонами договірних зобов'язань, а в кінцевому підсумку – успішному завершенню реалізації суспільно важливого інвестиційного проєкту ДПП. Мета законодавця в такому випадку: 1) встановити межі договірної свободи з урахуванням публічної значущості проєктів ДПП шляхом закріплення імперативних вимог (зокрема, істотних умов договору), і 2) надання сторонам можливості урахування специфіки конкретного партнерства (у тому числі щодо розподілу між партнерами ризиків та їх конкретного внеску в реалізацію проєкту ДПП), тобто надання певної свободи сторонам при визначенні їх договірних зобов'язань. Разом з тим законодавець проігнорував важливість визначення ґрунтовних вимог до угоди ДПП.

Так, ЗУ про ДПП (ст. 5) передбачена договірна форма ДПП з визначенням відкритого переліку договорів (концесії, про розподіл продукції, про спільну діяльність, про державні закупівлі та ін.), але без встановлення вимог до договорів такого партнерства.

Разом з тим в акті Уряду, що визначає порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП¹ закріплено

¹ Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим [Текст] : затв. Постановою КМ України від 11.04.2011 № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 28. – С. 74. – Ст. 1168, код акта 55911/2011.

положення про обов'язковість зазначення у рішенні про проведення конкурсу з визначення приватного партнера змісту істотних умов договору, у тому числі визначених за результатами проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства (п. 6), а також переліку істотних умов такого договору (п. 7): найменування державного партнера та об'єкта державно-приватного партнерства; зобов'язання сторін, у тому числі обсяг і форма фінансової участі державного та приватного партнерів у здійсненні зазначеного партнерства; перелік, обсяги і строки виконання передбачених договором робіт; вимоги до якості товарів, робіт, послуг, що виконуються згідно з договором; розподіл ризиків, виявлених за результатами проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства між партнерами та форми управління такими ризиками; порядок та умови отримання переможцем конкурсу права на користування земельною ділянкою для здійснення державно-приватного партнерства (у разі необхідності); умови, розмір і порядок внесення платежів, якщо такі передбачено умовами здійснення зазначеного партнерства; порядок та умови розподілу між сторонами договору про партнерство доходу та/або продукції, якщо такий розподіл передбачено умовами здійснення зазначеного партнерства; вимоги щодо повернення після припинення дії договору про партнерство об'єкта державно-приватного партнерства та земельних ділянок, що надані для потреб, пов'язаних із здійсненням такого партнерства; зобов'язання щодо відшкодування витрат на проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та/або екологічної експертизи; умови внесення змін до договору про партнерство; відповідальність сторін за його невиконання; порядок розгляду спорів; строк дії договору про партнерство, дата, місце підписання та порядок набрання ним чинності.

Хоча підзаконний нормативно-правовий акт у цьому випадку заповнює прогалини ЗУ про ДПП, проте істотні умови договору ДПП мають встановлюватися на рівні закону. Це також стосується наслідків недотримання вимог щодо таких умов (не лише недійсність договору, але й недійсність самого партнерства), основних засад відповідальності у разі невиконання/неналежного виконання сторонами зобов'язань за договором ДПП, наслідків для партнерства та його учасників на випадок подібних порушень, що мають залежати від добросовісності (чи навпаки) зазначених осіб. Орієнтиром для запровадження подібного регулювання можуть бути закони про публічно-приватне партнерство таких

країн, як Словенія, Латвія, Хорватія та ін., з досить ґрунтовними положеннями щодо угод партнерства¹.

Про важливість та численність умов угоди ДПП свідчать і поширені в країнах ринкових відносин акти рекомендаційного характеру щодо встановлення відносин ДПП², в яких акцентується увага на загальних для всіх угод ДПП умовах (визначення використаних у ній термінів; мета і предмет угоди, строк дії угоди та інші значимі/проміжні строки; розподіл ризиків між сторонами; умови фінансування і рефінансування; майнові права, у тому числі право власності сторін і порядок їх реалізації; гарантії і страхування ризиків; платежі сторін; випадки і порядок компенсацій; право державного партнера з нагляду за виконанням угоди ДПП; порядок оцінки та відшкодування збитків та інші наслідки у разі невиконання/неналежного виконання договірних зобов'язань; порядок розірвання договору і засоби попередження такого розірвання; форс-мажорні обставини; захист прав інтелектуальної власності, комерційної таємниці та конфіденційності персональних даних; порядок і умови приєднання до інфраструктури, якщо угода ДПП передбачає будівництво; процедури вирішення спорів між сторонами; інші права, обов'язки та відповідальність сторін; роль уповноваженого органу з питань ДПП у відносинах ДПП) та спеціальних, які є обов'язковими чи доцільними для певних видів угод ДПП (концесійних, державних закупівель та ін.). Крім того, угода ДПП може містити й інші положення, що вільно узгоджуються сторонами відповідно до законодавства, яке регулює зобов'язальні відносини.

¹ Статті 68–71, 89–90, 126–131 Закону Республіки Словенія від 23.11.2006 «Про публічно-приватне партнерство» (див.: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ACT (ZJZP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mf.gov.si/slov/javnar/53646-ZJZP_EN.pdf; статті 68–71, 89–90, 126–131); Закону Латвії від 09.07.2009 «Про публічно-приватне партнерство» (див.: Public – Private Partnerships Law, 9 July 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ppp.lv/fetch_6625.html); статті 5–10, частини 3 і 4 ст. 21 Закону Хорватії «Про публічно-приватне партнерство» від 24.10.2008 (див.: Act on Public Private Partnerships adopted by the Croatian Parliament at its session of 24 October 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=161>).

² PPP Models – Assam PPP [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://assamppp.gov.in/pppmodels.pdf>; Draft of a PPP contract [Electronic resource] – Way of access : www.ajpp.hr/media/30975/ppp%20contract.pdf; A Model Concession Contracts in the Roads Sector. Background [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.unescap.org/ttdw/ppp/files/contract_overview.pdf; THE EUROPEAN COMMISSION'S GUIDE TO SUCCESSFUL PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epsu.org/IMG/pdf/EC-PPPs-crit-final.pdf>; Public – Private Partnership Handbook [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www2.adb.org/Documents/Handbooks/Public-private-Partnership/Chapter10.pdf>.

Отже, зарубіжний досвід підтверджує необхідність визначення основних засад встановлення договірних відносин ДПП на рівні спеціального закону (Закону про ДПП), в якому мають бути визначені основні вимоги до угоди ДПП як специфічного договору, що може мати водночас: 1) і характеристики інших поіменованих договорів (договору про спільну діяльність, концесійного, про спорудження/будівництво об'єкта суспільного значення тощо); 2) і особливі, притаманні для відносин ДПП, ознаки, що зумовлюють спеціальне регулювання таких договірних відносин.

Подібне співвідношення загального та спеціального регулювання законодавець застосував щодо договорів про трансфер технологій, закріпивши положення, відповідно до якого під час передачі (трансферу) технологій укладаються договори, визначені ЦК України, щодо розпорядження майновими правами інтелектуальної власності з урахуванням вимог спеціального закону щодо договорів про трансфер технологій¹.

Таким чином, вітчизняний ЗУ про ДПП доцільно доповнити як загальними вимогами до змісту угоди ДПП, так і спеціальними, що віддзеркалюють певний вид такого договору і відповідно – форму та модель ДПП (корпоративну, концесійну, державних закупівель, щодо будівництва об'єктів/їх комплексів тощо). При цьому має бути врахований і зарубіжний досвід, і вітчизняний – підзаконного регулювання. Так, до загальних вимог слід віднести вимоги, що є необхідними для будь-якої угоди ДПП, оскільки вони віддзеркалюють специфіку відносин ДПП: найменування ДПП, його вид, форма та модель; сторони, мета і предмет угоди; договірні строки: загальний та проміжні; вимоги до робіт (кількісні та якісні); розподіл між сторонами ризиків, виявлених за результатами проведення аналізу ефективності здійснення ДПП; зобов'язання сторін за угодою, у тому числі щодо розподілу фінансових та майнових обов'язків сторін, страхування ризиків; опис об'єкта угоди ДПП (кількісні, якісні, технічні та інші його характеристики); вимоги щодо цільового використання та порядку передачі об'єкта угоди ДПП; права сторін щодо майна/об'єктів, створених у процесі здійснення ДПП; правові механізми забезпечення належного виконання сторонами зобов'язань за угодою; порядок здійснення контролю за виконанням договірних зобов'язань; відповідальність за невиконання/неналежне виконання сторонами зобов'язань за угодою; порядок припинення угоди, включно з достроковим (у тому числі на вимогу однієї із

¹ Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій [Текст] : Закон України від 14.09.2006 (в ред. Закону від 02.10.2012 № 5407-VI, статті 19–21) // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 85. – С. 60. – Ст. 3431.

сторін із визначенням переліку підстав); наслідки для сторін у разі дострокового припинення угоди; форс-мажорні обставини; правові механізми захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності; порядок вирішення спорів між сторонами; інші умови, пов'язані з підготовкою, укладенням, виконанням та припиненням угоди.

Спеціальні вимоги до угод ДПП певних видів, форм та моделей (концесійної, корпоративної, державних закупівель та ін.) мають визначатися на рівні законів, що регулюють відповідний вид договірних відносин (концесійних¹, державних закупівель² та ін.), або ЗУ про ДПП (щодо корпоративного/інституційного партнерства³).

Характеристики угоди ДПП свідчать про їх специфіку, що віддзеркалюють основні тенденції в сучасній сфері господарювання: «договірні відносини все частіше набувають комплексного та довготривалого характеру»⁴. Положення щодо комплексності угоди ДПП закріплено у схваленому навесні 2013 р. проекті Закону РФ «Про державно-приватне партнерство»⁵, відповідно до п. 6 ст. 3 якого угода ДПП є договором, що містить елементи різних видів договорів, передбачених федеральним законодавством.

Крім цієї риси угоди ДПП на теоретичному рівні можна визначити й інші її ознаки, що зумовлюють специфіку правового регулювання:

– договір організаційно-майнового характеру, спрямований на організацію та забезпечення виконання пріоритетних для суспільства проектів,

¹ Про концесії [Текст] : Закон України від 16.07.1999 // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 572; Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг [Текст] : Закон України від 14.12.1999 (у ред. Закону від 15.01.2009 №891-VI) // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 3. – Ст. 21; Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності [Текст] : Закон України від 21.10.2010 // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 11. – Ст. 71; Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності [Текст] : Закон України від 08.07.2011 // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2012. – № 18. – Ст. 157.

² Про здійснення державних закупівель [Текст] : Закон України від 01.06.2010 // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2010. – № 33. – Ст. 471.

³ Див.: Вінник, О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду [Текст] : монографія / О. М. Вінник. – Суми : МакДен, 2012. – С. 192–197.

⁴ Луць, В. Договірне право України: сучасний стан і тенденції розвитку [Текст] / В. Луць // Щорічник укр. права. – 2010. – № 2. – С. 124–125.

⁵ Проект Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20130307_06?presentationtemplate=docHTMLTemplate1&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE.

реалізація яких вимагає об'єднання коштів, інших ресурсів носіїв публічних інтересів відповідного рівня (держави, АРК, територіальної громади – в особі уповноважених органів), та носіїв приватних бізнесових інтересів; у цьому договорі домінування певних елементів (організаційних чи майнових) безпосередньо залежить від строку його дії (чим більший цей строк, тим значніша увага має приділятися організаційним моментам) та від характеру угоди ДПП (остання може бути рамковою, а отже, визначати переважно умови організаційного характеру¹, а може безпосередньо встановлювати обов'язки партнерів щодо реалізації конкретного проекту ДПП з розподілом між ними всіх зобов'язань щодо його виконання²;

– спеціальний суб'єктний склад з відповідними функціями в договірних відносинах (сторони угоди ДПП): державний партнер (представник вищезазначених носіїв публічних інтересів) та приватний партнер (суб'єкт/суб'єкти підприємництва), який визначається на конкурсних засадах (відповідно до встановленого порядку);

– договір з публічним інтересом (договір як правовий засіб забезпечення публічних інтересів) або договір публічної спрямованості³, що зумовле-

¹ Організаційні договори спрямовані на впорядкування діяльності двох і більше осіб, а спрямованість такого договору полягає не в конкретній економічній чи юридичній дії, а в організації діяльності осіб для задоволення певного спільного інтересу – укладення нових договорів або здійснення спільної діяльності в рамках цього договору... це договір як угода двох і більше осіб, яка спрямована на впорядкування їх спільної діяльності та визначає процедуру їх участі в конкретних... майнових відносинах (див.: Тюрина, С. А. Сущность организационного договора и его место в системе гражданско-правового регулирования общественных отношений [Текст] / С. А. Тюрина // Тр. Ин-та государства и права Рос. Акад. наук. – 2008. – № 4. – С. 54–55).

² На можливість різних варіантів договірної зв'язку відносин ППП звертає увагу В. В. Кнаус (див.: Кнаус В. В. Управление развитием государственно-частного партнерства [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / В. В. Кнаус. – М., 2008. – С. 20–21. – Режим доступу: <http://www.rags.ru/files/dissertation/437.doc>): в одних випадках партнерство може мати стратегічний характер (і відповідно угода ППП – рамкова, на підставі якої укладається комплекс інших договорів, спрямованих на виконання проектів ППП), в інших випадках приватний партнер може бути уповноваженим на виконання дій від імені державного партнера на виконання тих чи інших робіт для клієнтів (угода ППП є основною угодою партнерства, в якій передбачаються всі зобов'язання сторін).

³ Подібна характеристика договорів за участю таких носіїв публічних інтересів, як держава, АРК, органи місцевого самоврядування, дається в працях О. А. Беляневич (див.: Беляневич, О. А. Теоретичні проблеми господарського договірного права [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. А. Беляневич. – К., 2006. – С. 8, 28), Т. В. Боднар (див.: Боднар, Т. В. Загальні засади участі органів державної влади і органів місцевого самоврядування в договірних відносинах [Текст] / Т. В. Боднар // Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти : зб. матеріалів Міжнар.наук.-практ. конф. – Кіровоград, 2011. – С. 25–26), С. А. Сосни (див.: Сосна, С. А. Концессионные соглашения и договор аренды (сравнительно-правовой анализ) [Текст] / С. А. Сосна // Тр. Ин-та государства и права Рос. акад. наук. – 2008. – № 4. – С. 5–7).

но участю в ньому органів державної влади, органів місцевого самоврядування і спрямуванням на виконання державою своїх економічних і соціальних функцій¹, має відповідні особливості, на які (на прикладі договору оренди державного та комунального майна) звертає увагу Т. В. Боднар²: орган державної влади/орган місцевого самоврядування (як сторона в договорі) має діяти в інтересах держави/територіальної громади, а не у власних інтересах; «переддоговірна» поведінка органу державної влади чи органу місцевого самоврядування регламентована більш жорстко, і, як правило, не ґрунтується на принципі свободи договору ні при вирішенні питання щодо укладення договору, ні при обранні іншої сторони договору; кошти, отримані органами державної влади/місцевого самоврядування від виконання договору, зараховуються переважно до відповідного бюджету; контроль за виконанням договору покладається переважно на уповноважений орган, а не лише на сторони; до таких договорів, як зазначає С. А. Сосна на прикладі договорів концесії, крім звичайних для договірних відносин заходів впливу, можливе застосування штрафів у позасудовому порядку³;

– довгостроковість – від 5 до 50 років, що впливає і на значну вагу, а то й домінування в такому договорі організаційних елементів;

– об’єкти, щодо яких реалізуються проекти ДПП та відповідно – встановлюються зобов’язання сторін: об’єкти публічних форм власності (державної або комунальної – залежно від особи державного партнера);

– сфери – визначені законом як такі, в яких реалізуються проекти ДПП (пріоритетні для залучення інвестицій на загальнодержавному та/або регіональному рівнях);

– предмет – реалізація проекту/проектів ДПП значного публічного (загальнодержавного та/або регіонального) значення, у зв’язку з чим рішення про встановлення відносин ДПП приймається за результатами аналізу ефективності здійснення ДПП та обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП, а приватний партнер визначається на конкурсних засадах, що має забезпечити вибір

¹ Див.: Беляневич, О. А. Теоретичні проблеми господарського договірного права [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. А. Беляневич. – К., 2006. – С. 25.

² Див.: Боднар, Т. В. Загальні засади участі органів державної влади і органів місцевого самоврядування в договірних відносинах [Текст] / Т. В. Боднар // Правові та економічні передумови участі суб’єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. – Кіровоград, 2011. – С. 25–26.

³ Див.: Сосна, С. А. Концессионные соглашения и договор аренды (сравнительно-правовой анализ) [Текст] / С. А. Сосна // Тр. Ин-та государства и права Рос. акад. наук. – 2008. – № 4. – С. 5–6.

найбільш ефективної для державного партнера сторони – виконавця за угодою ДПП;

- обмеження принципу свободи договорів в угодах ДПП як таких, що укладаються та виконуються в публічних інтересах¹ (хоча і з урахуванням інтересів приватного партнера);

- стимулювання приватного партнера щодо належного виконання договірних зобов'язань з метою реалізації суспільно значущих проектів ДПП шляхом надання йому державним партнером низки гарантій та іншого сприяння, у тому числі права користування об'єктами публічних форм власності – у разі потреби в цьому при реалізації зазначених проектів;

- пріоритетна роль уповноважених органів із боку державного партнера щодо визначення параметрів угоди ДПП, її виду, визначення приватного партнера, контролю за виконанням проектів ДПП, що свідчить про спільні риси такої угоди та державного контракту (порушення принципу рівності сторін та обмеження договірної свободи² на етапі встановлення договірного зв'язку, оскільки заздалегідь – на рівні закону та уповноваженого з боку державного партнера органу – встановлюються вимоги і до приватного партнера та способу його визначення, і ключові характеристики договірного зв'язку з ним, і участь у контролі за виконанням угод ДПП уповноваженого з цих питань органу, а не лише договірних сторін);

- на етапі виконання договірних зобов'язань: рівність сторін щодо виконання ними зобов'язань за договором та справедливий розподіл між ними ризиків;

- опосередкована присутність у договірних відносинах третьої особи – уповноваженого органу з питань ДПП – Міністерства економічного

¹ Як зазначає О. А. Беляневич, у договірних відносинах за участю держави принцип свободи договору звужується найбільш наочно, оскільки виключається: 1) для державних органів, що виконують відповідні функції у договірних відносинах (продавця державного майна, орендодавця, концесієдавця, державного замовника тощо) в межах компетенції, визначеної законодавством; 2) для суб'єктів господарювання, які зобов'язані на підставі закону укладати відповідні договори із врахуванням встановлених застережень (див.: Беляневич, О. А. Теоретичні проблеми господарського договірного права [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. А. Беляневич. – К., 2006. – С. 16–17). На цю ознаку договорів за участю держави/органу місцевого самоврядування також звертає увагу Т. В. Боднар (див.: Боднар, Т. В. Загальні засади участі органів державної влади і органів місцевого самоврядування в договірних відносинах [Текст] / Т. В. Боднар // Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти : зб. матеріалів Міжн.-нар. наук.-практ. конф. – Кіровоград, 2011. – С. 25–26).

² На подібну особливість господарських договорів за участю держави звертає увагу О. А. Беляневич (див.: Беляневич, О. А. Теоретичні проблеми господарського договірного права [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. А. Беляневич. – К., 2006. – С. 14).

розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), наділеного низкою повноважень з питань ДПП¹;

– угода ДПП з огляду на її довгостроковість та наявність значної кількості організаційних елементів зазвичай є або: 1) рамковою, відповідно до якої укладаються договори на реалізацію окремих етапів проекту/проектів ДПП, або 2) подібною до генпідрядного договору, що надає право виконавцю-підряднику (в нашому випадку – приватному партнерові) укладати договори з субпідрядниками, і лише в окремих випадках – 3) договором, що передбачає виконання усіх необхідних для реалізації проекту ДПП дій сторонами угоди ДПП без залучення інших осіб;

– належить до категорії *інвестиційних договорів*, що опосередковують вкладення інвестицій в об'єкти ДПП (і хоча цей вид договору не закріплено в законодавстві, наявність у ньому специфічних ознак дозволяє виділити цей вид договору як комплексний, що може включати різні договори: (купівлі-продажу, підряду на капітальне будівництво, лізингу, угоди про розподіл продукції, довірчого управління майном, про спільну діяльність/простого товариства, включно із засновницьким договором та ін., а також ті, що сприяють інвестуванню: (страхування, зберігання, проведення маркетингових досліджень тощо)².

Усе це свідчить, що в угоді ДПП домінують ознаки господарського договору, оскільки в ній має місце поєднання організаційних та майнових елементів, спрямування на забезпечення потреб економіки певного регіону та/або потреб споживачів в суспільно важливій продукції/товарах (роботах, послугах), участь у ній суб'єкта (суб'єктів господарювання) як приватного партнера та суб'єкта організаційно-господарських повноважень, що виконує функції власника майна публічної форми власності (державної чи комунальної), домінування публічного інтересу, хоча і з урахуванням приватних інтересів виробників (насамперед, приватного партнера), обмеження свободи договору та рівності сторін³. Зазначена обставина відіграє провідну роль для визначення юрисдикції спеціалізованих судів щодо розгляду відповідних договірних спорів⁴, і критерієм такого розмежування в даному випадку є та обставина, що публічний

¹ Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Текст] : затв. Указом Президента України від 31.05.2011 № 634/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – С. 20. – Ст. 1666, код акта 6862/2011.

² Див.: Гушин, В. В. Инвестиционное право [Текст] : учебник / В. В. Гушин, А. А. Овчинников. – М. : ЕКСМО, 2006. – С. 397–399.

³ Див.: Вінник, О. М. Інвестиційне право [Текст] : навч. посіб. / О. М. Вінник. – К. : Прав. єдність, 2009. – С. 180.

⁴ Див.: Беляневич, О. А. Теоретичні проблеми господарського договірної права [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. А. Беляневич. – К., 2006. – С. 29.

партнер в особі відповідного органу виконавчої влади діє на виконання функцій власника відповідного майна (як особи, наділеної господарською компетенцією¹, а не суб'єкта владних повноважень), а отже, відносини щодо виконання угоди ДПП «не породжують адміністративних прав та обов'язків сторін»².

При встановленні відносин інституційного ДПП угода такого партнерства має свої особливості: як вже зазначалося, це може бути: а) угода засновників – у разі створення партнерами ДПП нової господарської організації (зазвичай акціонерного товариства (далі – АТ) з огляду на його значні інвестиційні можливості) для реалізації проектів ДПП; б) угода акціонерів-партнерів ДПП, якщо використовується діюче АТ шляхом забезпечення участі партнерів у його статутному капіталі. Відповідно – мають місце особливі вимоги до змісту угоди корпоративного ДПП (про що свідчить вищезгаданий зарубіжний досвід за відсутності вітчизняного): обов'язковість зазначення в такій угоді: мети діяльності АТ за спільною участю партнерів (далі – змішане АТ або СП); визначення часток партнерів у статутному капіталі такого АТ; параметри діяльності останнього; параметри основних проектів ДПП; порядок вирішення питань, що стосуються фінансування та реалізації проектів ДПП; умов зміни (зазвичай збільшення) статутного капіталу; представництво партнерів шляхом визначення ними уповноважених осіб в органах АТ: наглядовій раді, виконавчому органі та органі контролю; порядок управління таким товариством, зокрема щодо вирішення питань проектів ДПП; порядок розподілу між партнерами майна АТ у разі його припинення/припинення ДПП (визначення ліквідаційної квоти); порядок та підстави внесення змін до угоди корпоративного ДПП; порядок та підстави дострокового припинення такої угоди; обов'язки партнерів щодо надання інформації з питань проектів ДПП один одному та уповноваженим органам.

Відповідно, потребують корегування положення Закону України «Про акціонерні товариства» і ЗУ про ДПП щодо засновницького договору й акціонерної угоди шляхом внесення змін та доповнень щодо:

– можливості використання засновницького договору як угоди інституційного ДПП з встановленням строку його дії протягом всього інституційного партнерства (існуюче положення абз. 3 ч. 3 ст. 9 Закону України «Про акціонерні товариства» передбачає, що засновницький договір діє до дати реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати закритого (приватного) розміщення акцій);

¹ Див.: Вінник, О. М. Щодо питання про критерії розмежування адміністративних і господарських договорів [Текст] / О. М. Вінник // Вісн. госп. судочинства. – 2010. – №2. – С. 74.

² Див.: Беляневич, О. А. Теоретичні проблеми господарського договірної права [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. А. Беляневич. – К., 2006. – С. 29.

- закріплення істотних вимог до угоди до інституційного ДПП на зразок вищезгаданих;
- доповнення ст. 2 положенням щодо поняття акціонерної угоди як договору між засновниками, акціонерами та/або ймовірними акціонерами (особами, які підписалися на акції додаткового випуску (додаткові акції), виявили бажання придбати у товариства викуплені ним акції власних емісій), спрямовану на визначення особливостей реалізації сторонами договору корпоративних прав;
- визначення: 1) відкритого кола відносин, що можуть регулюватися такою угодою; 2) форми угоди – повна письмова; 3) умов її дійсності: відсутність суперечностей із законодавством, статутом товариства, а також дотримання добросовісності при укладенні такої угоди, тобто уникнення зловживання сторонами угоди своїми правами, наприклад, на шкоду міноритарним акціонерам, за винятком передбачених законом випадків, зокрема укладення таких угод в межах ДПП; 4) форм відповідальності, що можуть застосовуватися до порушників умов акціонерної угоди, і можливість судового захисту інтересів сторін договору у разі невиконання учасником/учасниками договірних відносин своїх зобов'язань за такою угодою; 5) наслідків для товариства у разі укладення, невиконання, припинення/розірвання акціонерної угоди; 6) підстав припинення акціонерної угоди; 7) наслідків відчуження стороною угоди своїх акцій і відповідно – переходу до набувача акцій прав та обов'язків за такою угодою; 8) видів акціонерних угод за суб'єктним складом: акціонерні угоди засновників (не повинні включати згадані в ч. 3 ст. 9 Закону України «Про акціонерні товариства» обмеження щодо строку дії засновницького договору), акціонерні угоди власників акцій, акціонерні угоди за участю потенційних акціонерів (осіб, які підписалися на акції, або які їх набувають у акціонерного товариства, що продає раніше викуплені у акціонерів акції)¹; 9) можливості визначення спеціальними законами особливих вимог до акціонерних угод у разі їх застосування в межах ДПП, при реалізації пріоритетних інвестиційно-інноваційних проєктів, що фінансуються

¹ Unanimous Shareholder Agreement («USA») Summary of Common Provisions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.firstangelnetwork.ca/getpdf.php?i=3&t=sponsor_releases; Пенцов, Д. Договори акционеров по швейцарскому праву [Електронний ресурс] / Д. Пенцов, Ж. де Монмолин, Н. Инеджан (Лозанна, Швейцария). – Режим доступу: <http://www.clj.ru/discussion/management/100704>; Вінник, О. М. Акціонерні угоди [Текст] / О. М. Вінник // Юрид. Україна. – 2010. – № 5. – С. 20–28.

державою, в акціонерних товариствах зі значною (скажімо, понад 25 %) часткою держави тощо¹.

Законодавцєві також слід врахувати і складність системи органів, що здійснюють державне регулювання відносин ДПП, адже, крім спеціально уповноваженого органу з питань ДПП – Мінекономрозвитку України², низку повноважень має Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України³, а у разі встановлення відносин ДПП у певних галузях економіки, на певних товарних ринках – органи, що ними опікуються (Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку⁴ – при використанні акціонерного товариства за інституційного ДПП, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства⁵ – щодо проектів ДПП, які передбачають будівництво та/або реновацію будівель та споруд, їх комплексів тощо) і в більшості випадків – антимонопольні органи, оскільки відносини ДПП зазвичай позначаються на стані економічної конкуренції. Отже, у ЗУ про ДПП слід закріпити (з критичним використанням зарубіжного досвіду) технології співпраці: а) органів, що здійснюють державне регулювання відносин ДПП⁶; б) партнерів – публічних (Української держави, Автономної Республіки Крим – в особі уповноважених органів, тери-

¹ Більш ґрунтовно щодо вітчизняного варіанта ДПП та шляхів вдосконалення правового регулювання відносин такого партнерства див.: Вінник О. М. Проблеми правового регулювання корпоративних і партнерських відносин [Текст] : монографія / О. М. Вінник. – К. : НДІ приват. права і підприємництва НАПрН України, 2010. – 166 с.; Вінник, О. М. Акціонерна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання [Текст] / О. М. Вінник // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Юрид. науки. – 2010. – № 83. – С. 7–9; Вінник, О. М. Проблеми використання корпоративної форми державно-приватного партнерства [Текст] / О. М. Вінник // Охорона корпоративних прав : матеріали Всеукр. наук.-практ. семінару, 1–2 жовт. 2010. – Івано-Франківськ, 2011. – С. 31–36.

² Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Текст] : затв. Указом Президента України від 31.05.2011 № 634/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – С. 20. – Ст. 1666.

³ Підпункти 1, 19, 21 п. 4 Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, затв. Указом Президента України від 12.05.2011 № 583/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 39. – С. 99. – Ст. 1593, код акта 56735/2011.

⁴ Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні [Текст] : Закон України від 30.10.1996, статті 6–10 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.

⁵ Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Текст] : затв. Указом Президента України від 31.05.2011 № 633/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 17. – Ст. 788.

⁶ Див.: Вінник, О. М. Проблеми правового регулювання корпоративних і партнерських відносин [Текст] : монографія / О. М. Вінник. – К., 2010. – С. 128–144.

торіальних громад в особі органів місцевого самоврядування, іноземних держав у разі їх залучення до партнерства) та приватних (суб'єктів підприємництва – як вітчизняних, так і іноземних), а у разі встановлення відносин ДПП для реалізації інвестиційно-інноваційних проектів у сферах охорони здоров'я, культури, спорту тощо, – також відповідних організацій (залежно від форм власності, на базі яких вони функціонують, – на боці відповідного партнера). При цьому слід визначити рівні та органи державного регулювання відносин ДПП, їх основні повноваження у сфері ДПП і порядок координації діяльності зазначених органів, їх відповідальність за невиконання/неналежне виконання покладених на них функцій щодо ДПП, а також співвідношення державного регулювання із саморегулюванням.

Ефективність технологій управління ДПП залежить від визначення на рівні ЗУ про ДПП основних засад такого управління, а на рівні – договору – врахування специфіки відносин певного ДПП (складу учасників – партнерів; спрямованості та вартості проектів ДПП; залучення до їх реалізації виконавців, що не є партнерами ДПП; галузей та сфер економіки, задіяних у реалізації проектів ДПП, тощо). Отже, доцільно: а) на рівні акта Уряду закріпити примірну угоду ДПП (із зазначенням у ЗУ про ДПП про таке повноваження КМ України та право сторін ДПП включити до угоди, що опосередковує відповідні відносини ДПП, додаткові положення, що віддзеркалюють специфіку відносин партнерства); б) передбачити відкритість (як загальне правило) інформації про угоди ДПП (з огляду на участь в них носіїв публічних інтересів та використання ресурсів загальнодержавного та/або регіонального значення). Публічність (інформаційна відкритість) ДПП має створити певний кордон для корупційних зловживань на етапі встановлення відносин ДПП і реалізації проектів такого партнерства та відповідно – сприяти їх реальній соціальній орієнтації, що є однією з найбільш характерних ознак ДПП і свідчить про посилення публічних засад у сучасній економіці та її правовому забезпеченні¹, які, однак, мають сприяти й забезпеченню реалізації законних приватних інтересів учасників відносин ДПП.

Якщо договір (у тому числі угода ДПП) – універсальний засіб саморегулювання для відносин такого партнерства (за будь-якої його форми та моделі), то за інституційного ДПП додатковим важливим засобом саморегулювання є установчий документ господарської організації (СП партнерів), що опосередковує таке партнерство. Публічно-приватний характер ДПП і відповідно – інституційної його форми зумовлює поєднання імперативних вимог до ста-

¹ Див.: Мамутов, В. К. Загальні проблеми науки господарського права на стику ХХ і ХХІ століть [Текст] / В. К. Мамутов // Право України. – 2010. – № 8. – С. 4–12.

туту СП, що мають забезпечити переважно публічні інтереси, і диспозитивних вимог, що дозволяють урахувати специфіку конкретного партнерства, його проєктів, можливостей та інтересів партнерів (у тому числі приватних інтересів бізнес-партнерів. Зарубіжний досвід (вищезгаданих країн)¹ може стати у пригоді при визначенні в ЗУ про ДПП основних засад інституційного ДПП, включно із вимогами до змісту статуту такого підприємства. Так, крім зазначених у Законі України «Про акціонерні товариства» вимог, статут СП має включати відомості про: мету діяльності СП (насамперед, виконання угоди ДПП); види комерційної діяльності СП відповідно до угоди ДПП; вищезгадану інформацію щодо змісту засновницького договору, в тому числі щодо часток партнерів та форми їх участі в статутному капіталі та реалізації проєктів ДПП; порядок прийняття рішень щодо проєктів ДПП і відповідні повноваження органів управління СП; порядок передання частки приватного акціонера у разі його смерті/ліквідації спільному підприємству; наслідки припинення СП після закінчення строку угоди інституційного ДПП, в тому числі порядок розподілу часток капіталу СП з визначенням дати такого розподілу; дії з майном СП у разі дострокового припинення угоди ДПП; сплата компенсації учасникам ДПП за дострокове припинення угоди інституційного ДПП: якщо це передбачено законом та/або угодою ДПП; з урахуванням вини особи у достроковому розірванні угоди ДПП.

У відносинах ДПП, крім партнерів, опосередковану участь беруть саморегульні організації підприємців товарного ринку (далі – СРО), на якому встановлено відносини ДПП, які, серед іншого, мають захищати інтереси своїх членів від недобросовісної поведінки партнерів (зокрема, порушення ними умов добросовісної конкуренції та антимонопольних вимог). Разом з тим в Україні відсутній спеціальний закон про такі організації, а положення про них містяться в низці актів законодавства різної юридичної сили і значною мірою відрізняється залежно від ринку/сфери, на якому/в якій діють такі СРО – фондовому², у сфері містобудування³, оціночної діяльнос-

¹ Наприклад, положення статей 92, 106 Закону Латвії про ППП.

² Ч. 2 ст. 2, ч. 4 ст. 16, ч. 1 ст. 47, частини 2 і 3 ст. 48, ст. 49 Закону України від 23.02.2006 «Про цінні папери та фондовий ринок» // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 1126. – Ст. 268; Про затвердження Положення про об'єднання професійних учасників фондового ринку [Текст] : Рішення НКЦПФР від 27.12.2012 № 1925 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 9. – С. 193. – Ст. 35; Про затвердження Порядку розгляду заяв саморегульних організацій професійних учасників фондового ринку про делегування повноважень саморегульним організаціям професійних учасників фондового ринку та прийняття рішення [Текст] : Рішення НКЦПФР від 26.11.2013 № 2670 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 16. – Ст. 206. – Ст. 50.

³ Абз. 15 ст. 1, ст. 16¹, ст. 17 Закону України «Про архітектурну діяльність» // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.

ті¹ тощо. Діяльність СРО регулюється не лише актами законодавства, а й їх установчими та внутрішніми документами. У разі делегування СРО окремих регулятивних функцій на відповідному ринку/у відповідній сфері учасники такого ринку (в тому числі приватні партнери) мають дотримуватися вимог СРО, що відповідають наданим їм повноваженням.

З огляду на складність відносин ДПП загальноприйнятою в країнах розвинених ринкових відносин практикою є акти рекомендаційного характеру для учасників ДПП, які орієнтують їх не лише на бажану для держави, а й на оптимальну для себе поведінку при встановленні відносин ДПП (щодо: актів законодавства, які регулюють відносини ДПП; визначення доцільності встановлення таких відносин; вибору форми та моделі ДПП; визначення приватного партнера та умов угоди партнерства, в тому числі розподілу між партнерами ризиків; контролю за реалізацією проєктів ДПП тощо)². Примірні угоди партнерства також виконують регулятивну роль, не нав'язуючи, проте, певні умови сторонам партнерства³.

Значущість рекомендаційних актів у сфері ДПП визнається і в країнах перехідної економіки (що можна побачити на прикладі відповідного закону такого суб'єкта Російської Федерації⁴, як Санкт-Петербург: у ст. 10 Закону Санкт-Петербурга «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що його Урядом розробляються та затверджуються примірні угоди та методичні рекомендації щодо їх укладення стосовно певних форм інвестування та/або щодо певних сфер реалізації угод, проте їх відсутність не є перешкодою для укладення угоди ДПП).

Посилення ролі саморегулювання в умовах змішаної (або соціально спрямованої ринкової) економіки, закономірна взаємодія ДПП з інститутами громадянського суспільства зумовлюють необхідність включення положення про вищезгадані засоби саморегулювання в ЗУ про ДПП, який

¹ Статті 26–28 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12.07.2001 // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2001. – № 47. – Ст. 251.

² THE EUROPEAN COMMISSION'S GUIDE TO SUCCESSFUL PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epsu.org/IMG/pdf/EC-PPPs-crit-final.pdf>.

Public – Private Partnership Handbook [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www2.adb.org/Documents/Handbooks/Public-private-Partnership/Chapter10.pdf>.

³ Draft of a PPP contract [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ajpp.hr/media/30975/ppp%20contract.pdf.

⁴ Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (с изм. на 6 дек. 2010 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gov.spb.ru/law?d&nd=8442332&prevDoc=891808830>.

безумовно потребує вдосконалення з метою забезпечення ефективності нормативно-правового регулювання відносин ДПП, що вже визнано і на рівні акта Уряду України¹.

Подібні заходи:

з одного боку, забезпечать можливості використання потенціалу ДПП, завдяки ґрунтовності регулювання відносин ДПП на рівні закону, розширенню меж використання такого партнерства за рахунок корпоративної його форми, визначенню основних засад саморегулювання та його співвідношення з державним регулюванням;

а з другого – запровадять правові механізми щодо попередження зловживань з боку учасників ДПП, забезпечивши тим самим більшу ефективність партнерства за участю держави, АРК, територіальних громад та приватних інвесторів;

і в цілому – створюють правові умови для започаткування ДПП різних форм (договірної, корпоративної) та моделей, реалізації проектів такого партнерства з дотриманням при цьому пріоритету суспільних інтересів та з урахуванням інтересів приватних партнерів.

На рівні ГК України також доцільно визначити основні засади ДПП (гл. 2), а також особливості використання для встановлення відносин ДПП договірної (глави 20, 40) та корпоративної (гл. 9) форм партнерства.

На теоретико-правовому рівні, попри появу низки серйозних наукових праць (включаючи й захищені дисертації), потребують ґрунтовних досліджень правові аспекти саморегулювання відносин ДПП (у тому числі у співвідношенні із державним регулюванням), що відіграють одну з провідних ролей у забезпеченні ефективності такого партнерства для економіки країни та інших сфер життя суспільства.

Результати наукових досліджень мають враховуватися при нормативно-правовому регулюванні відносин ДПП, у процесі якого можна закріпити значну кількість правових механізмів, що забезпечують і збалансоване врахування публічних і приватних інтересів учасників відносин ДПП, і подвійність завдання регулювання таких відносин (стимулювання позитивних рис ДПП і мінімізація негативних), і принцип співвідношення нормативного регулювання із саморегулюванням.

Утім правове забезпечення відносин ДПП включає не лише їх нормативне регулювання, а й правову діяльність (у нашому випадку – правотворчість учасників відносин ДПП, використання та застосування ними

¹ Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.me.gov.ua/file/link/203981/file/konceptiya.doc.doc.

відповідних правових засобів, спрямованих на реалізацію їх суб'єктивних прав та обов'язків).

Отже, йдеться про правове забезпечення відносин ДПП, що має комплексний характер і являє собою поєднання нормативного регулювання з реальною юридичною діяльністю уповноважених суб'єктів, спрямованою на те, щоб суспільні відносини (у даному випадку – щодо ДПП) склалися відповідно з юридичними нормами, а норми, своєю чергою, відображали б реальні відносини і потреби суспільства в ефективному ДПП.

Порядок у сфері ДПП – велика цінність. Він створює стабільність у відносинах між його учасниками, чого так бракує суспільству, в якому ми живемо¹.

Основним фундаментом такого порядку є законодавство². Разом з тим в умовах становлення та розвитку громадянського суспільства в нашій країні все більшу роль відіграють засоби саморегулювання, які, однак, безпосередньо пов'язані з приписами законодавства, адже останнє визначає межі свободи у сфері господарювання, аби вона, з одного боку, діяла на користь суспільству, не завдаючи йому шкоди, а з другого – дозволяла учасникам відносин ДПП забезпечувати урахування своїх законних інтересів при реалізації суспільно значущих проектів. Співвідношення державного регулювання та саморегулювання має забезпечити той баланс публічних і приватних інтересів, без якого навряд чи можна сподіватися на ефективність ДПП для суспільства і водночас – для приватних бізнес-партнерів, прибутковість діяльності яких є необхідною умовою їх функціонування (адже без такого джерела самофінансування більшість із них приречена на банкрутство). Водночас саморегулювання – це не лише засіб урахування приватних інтересів, а й важливий правовий механізм захисту публічних інтересів, що особливо яскраво проявляється при застосуванні механізмів так званої соціальної відповідальності бізнесу за результати прийнятих рішень, діяльності чи пасивного ставлення до негативних проявів конкуренції. Соціальна відповідальність бізнесу – це його вплив на суспільство, відповідальність тих, хто приймає бізнес-рішення, перед тими, на кого прямо або опосередковано ці рішення впливають; більше того, це не правило, а етичний принцип, який має бути задіяний при прийнятті рішень³.

¹ Знаменский, Г. Л. Хозяйственное законодательство Украины: формирование и перспективы развития [Електронний ресурс]. – Киев : Наук. думка, 1996 / Г. Л. Знаменский. – Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.org/book_z919_page_3.html.

² Там само.

³ Социальная ответственность бизнеса. Определение социальной ответственности бизнеса [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://csr.paragraf.ua/page.php?id=11>.

Хоча забезпечення ефективності ДПП у ракурсі взаємодії державного регулювання із саморегулюванням – складне і комплексне завдання, проте невизначеність правового інструменту залучення недержавних інвестицій з метою розвитку економіки, у тому числі із застосуванням механізму ДПП, визнано однією з причин, що стримує розвиток інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні¹.

Чіткість та адекватність регулювання відносин ДПП із відповідним урахуванням основних засад громадянського суспільства (насамперед щодо посилення ролі саморегулювання), забезпечення прозорості ДПП дозволять максимально використати потенціал такого партнерства та мінімізувати ризики, які при цьому виникають, а в підсумку – сприятимуть ефективності ДПП для всіх його учасників – безпосередніх (партнерів) та опосередкованих (у першу чергу – кінцевих споживачів, задля задоволення потреб яких започатковуються і реалізуються проекти ДПП).

1.4. Правове забезпечення захисту авторських прав

За сучасних часів створення надійної системи охорони об'єктів інтелектуальної власності стає не менш важливим, ніж захист майна громадян від крадіжки та розбою. З розвитком технологій змінились сучасні напрями економічного розвитку. На передові місця, поряд з аграрним та промисловим виробництвом, вийшов експорт авторсько-правових товарів. Плагіат, контрафакт та піратство – це сучасний «ворог» авторських та суміжних прав інтелектуальної власності.

На думку багатьох іноземних аналітиків, в Україні сфера ІТ має значний потенціал стати провідною експортноорієнтованою галуззю української економіки. Вже в цей момент експортний ринок програмного забезпечення становить 1,5 млрд доларів, а внутрішній ринок – 3,5 млрд доларів. Однак у щорічному «Спеціальному звіті 301»², підготовленому Торговим представництвом США (USTR), Україна потрапила на перше місце у списку країн з неблагополучною ситуацією у сфері дотримання прав на інтелектуальну власність. USTR підкреслило, що Україна неодноразово обіцяла поліпшити ситуацію довкола авторських прав, але не

¹ Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності [Текст] : затв. постановою КМ України від 02.02.2011 № 389 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 28. – С. 94. – Ст. 1173.

² Режим доступу: <http://www.iipa.com/rbc/2012/2012SPEC301UKRAINE.PDF>.

Хоча забезпечення ефективності ДПП у ракурсі взаємодії державного регулювання із саморегулюванням – складне і комплексне завдання, проте невизначеність правового інструменту залучення недержавних інвестицій з метою розвитку економіки, у тому числі із застосуванням механізму ДПП, визнано однією з причин, що стримує розвиток інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні¹.

Чіткість та адекватність регулювання відносин ДПП із відповідним урахуванням основних засад громадянського суспільства (насамперед щодо посилення ролі саморегулювання), забезпечення прозорості ДПП дозволять максимально використати потенціал такого партнерства та мінімізувати ризики, які при цьому виникають, а в підсумку – сприятимуть ефективності ДПП для всіх його учасників – безпосередніх (партнерів) та опосередкованих (у першу чергу – кінцевих споживачів, задля задоволення потреб яких започатковуються і реалізуються проекти ДПП).

1.4. Правове забезпечення захисту авторських прав

За сучасних часів створення надійної системи охорони об'єктів інтелектуальної власності стає не менш важливим, ніж захист майна громадян від крадіжки та розбою. З розвитком технологій змінились сучасні напрями економічного розвитку. На передові місця, поряд з аграрним та промисловим виробництвом, вийшов експорт авторсько-правових товарів. Плагіат, контрафакт та піратство – це сучасний «ворог» авторських та суміжних прав інтелектуальної власності.

На думку багатьох іноземних аналітиків, в Україні сфера ІТ має значний потенціал стати провідною експортноорієнтованою галуззю української економіки. Вже в цей момент експортний ринок програмного забезпечення становить 1,5 млрд доларів, а внутрішній ринок – 3,5 млрд доларів. Однак у щорічному «Спеціальному звіті 301»², підготовленому Торговим представництвом США (USTR), Україна потрапила на перше місце у списку країн з неблагополучною ситуацією у сфері дотримання прав на інтелектуальну власність. USTR підкреслило, що Україна неодноразово обіцяла поліпшити ситуацію довкола авторських прав, але не

¹ Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності [Текст] : затв. постановою КМ України від 02.02.2011 № 389 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 28. – С. 94. – Ст. 1173.

² Режим доступу: <http://www.iipa.com/rbc/2012/2012SPEC301UKRAINE.PDF>.

змогла виконати зобов'язання. У звіті вказується, що в країні діє непрозора система збору авторських відрахувань, не вживаються заходи по боротьбі з Інтернет-піратством і широко використовується нелегальне програмне забезпечення, в тому числі й в урядових установах.

Окрім цього слід підкреслити, що порушення авторських прав не обмежується територією однієї країни. Це інтернаціональна проблема, боротися з якою можливо тільки у спільній діяльності з іншими країнами шляхом підписання міжнародних угод, імплементації норм міжнародних конвенцій у внутрішнє законодавство України, впровадження дієвих законодавчих актів, що будуть захищати авторські права.

Існує цілий ряд міжнародних договорів і конвенцій, які забезпечують захист творчих робіт, що є об'єктом авторського права. Як правило, ці міжнародні угоди забезпечують захист авторського права, робіт, як тільки вони створюються («фіксується на матеріальному носії вираження»). Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів¹ є найбільш важливим міжнародним договором, ратифікованим Україною, який звертається до врегулювання міжнародного захисту авторського права.

У преамбулі Бернської конвенції проголошується її мета: охороняти максимально ефективно і однаково, наскільки це можливо, права авторів та їхні літературні й художні твори. Держави, які підписали Конвенцію чи приєдналися до неї, утворили Союз для охорони прав авторів на їхні літературні і художні твори. Серед найважливіших принципів, закріплених у цій Конвенції, слід назвати:

- принцип національного режиму. Це означає, що кожна країна – учасниця Бернської конвенції погоджується дати громадянам інших країн-членів, принаймні той же ступінь захисту авторських прав, що така країна надає своїм власним громадянам;
- принцип мінімального захисту. На додаток до національного режиму Бернська конвенція також накладає певні мінімальні стандарти захисту, що всі країни-члени повинні гарантувати;
- принцип автоматичної охорони, відповідно до якого національний режим не залежить від будь-яких формальних умов, тобто охорона надається автоматично і не зумовлюється формальними умовами реєстрації, депонування тощо. Наприклад, твір українського письменника, виданий

¹ Про приєднання України до Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів (Паризького акта від 24.07.1971, зміненого 02.10.1979) [Електронний ресурс] : Закон України від 31.05.1995 № 189/95-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/189/95-%D0%B2%D1%80>.

у Англії, підлягає такій же охороні, як і твори французьких письменників, оскільки обидві країни є членами Паризького Союзу;

- принцип незалежності охорони, відповідно до якого права іноземного автора із країни – члена Союзу охороняються в іншій країні Союзу, незалежно від того, чи вони охороняються на батьківщині походження твору.

У цій Конвенції вперше були закріплені деякі з найбільш важливих мінімальних стандартів охорони авторських прав, а саме:

- термін охорони авторських прав становить увесь час життя автора і п'ятдесят років після його смерті;
- кожна країна-член повинна забезпечити моральні права, які ніколи не можуть бути передані автором;
- країни-члени повинні передбачити у своєму законодавстві права на захист, включаючи відтворення, переклад та адаптацію творів до публічного виконання;
- закон країн-членів повинен надавати можливість цитувати об'єкти, захищені авторськими правами на законних підставах.

Серед особливо важливих положень Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів також варто відмітити ст. 6, яка встановлює таке: «незалежно від майнових прав автора і навіть після уступки цих прав він має право вимагати визнання свого авторства на твір і протидіяти будь-якому перекрученню, спотворенню або іншим змінам цього твору, а також будь-якому іншому посяганню на твір, яке здатне завдати шкоди честі й репутації автора». Саме це право є одним із найбільш уразливих і таким, що потребує особливого захисту з боку країн, приєднаних до Бернської конвенції.

Важливим нормативним актом у галузі захисту інтелектуальних прав стала «Всесвітня конвенція про авторське право»¹, що прийнята на Міжурядовій конференції з авторського права в Женеві 6 вересня 1952 р. Як правонаступник колишнього СРСР Постановою ВР у травні 1993 р. Україна підтвердила свою участь у Всесвітній конвенції про авторське право 1971 р., взявши на себе зобов'язання охороняти в Україні твори зарубіжних авторів, починаючи з 1973 р. – часу приєднання СРСР до цієї Конвенції.

Уперше ця Конвенція закріпила важливу та поширену на цей час норму з охорони авторського права: будь-яка Договірна держава, за внутріш-

¹ Всесвітня конвенція про авторське право від 06.09.1952 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_052.

нім законодавством якої неодмінною умовою охорони авторського права є дотримання таких формальностей, як: депонування примірників, реєстрація, застереження про збереження авторського права, нотаріальні посвідчення, сплата зборів, виготовлення або випуск у світ примірників твору на території цієї держави – має вважати ці вимоги виконаними щодо всіх творів, які охороняються на підставі цієї Конвенції, і які вперше випущені в світ поза територією цієї держави і автори яких не є її громадянами, якщо, починаючи з першого випуску в світ цих творів, усі їхні примірники, випущені з дозволу автора або будь-якого іншого власника його прав, носитимуть знак «С» із зазначенням імені власника авторського права і року першого видання, цей знак, ім'я і рік випуску мають бути розташовані таким чином і на такому місці, які б ясно показували, що авторське право зберігається.

Всесвітня конвенція також базується на принципі національного режиму. Кожна держава – член Всесвітньої конвенції надає іноземним авторам таку ж охорону, як і власним авторам. Ця Конвенція містить специфічні норми щодо формального оформлення авторських прав, виходячи з того, що багато країн у своїх національних законодавствах містять норми щодо формальностей. Конвенція прийняла компромісне рішення, за яким формальності, передбачені національним законодавством (депонування примірників, реєстрація, виробництво або випуск у світ твору на території цієї держави тощо), вважаються виконаними стосовно будь-якого твору, який користується конвенційною охороною, якщо буде дотримано формальностей, встановлених самою Конвенцією. Строк охорони об'єктів авторського права Всесвітня конвенція встановила не менш як 25 років після смерті автора.

На відміну від Бернської конвенції, ця Конвенція не передбачає охорони особистих немайнових прав.

Міжнародна конвенція про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення («Римська конвенція»)¹. Римська конвенція є першим міжнародним документом у галузі суміжних прав, які активно розвиваються і тому потребують більш детального правового опосередкування. Перша стаття Римської конвенції визначає, що охорона суміжних прав повинна здійснюватися в такий спосіб, щоб не зашкодити авторським правам. Об'єктами охорони Конвенції є права на виконання, права ви-

¹ Міжнародна конвенція про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення від 26.10.1961 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_763.

робників фонограм та права організацій ефірного мовлення на свої передачі (програми). Кожна держава-учасниця зобов'язується охороняти виробників фонограм, які є громадянами інших держав-учасниць, від виробництва копій фонограм без згоди виробника і від ввозу таких копій щоразу, коли згадане виробництво чи ввезення здійснюються з метою їх розповсюдження серед публіки, а також від розповсюдження цих копій серед публіки.

*Брюссельська конвенція про розповсюдження несучих програми сигналів, що передаються через супутники*¹. Ця Конвенція передбачає обов'язок кожної держави – учасниці Конвенції вживати належних заходів щодо запобігання незаконному розповсюдженню на своїй території чи зі своєї території будь-якого несучого програми сигналу, який передається через супутники.

*Угода про співробітництво в галузі охорони авторського права і суміжних прав*². Підписана 24.09.1993 р. Ратифікована ВР України 27.01.1995 р. Передусім держави-учасниці взяли на себе обов'язок забезпечити на своїх територіях виконання міжнародних зобов'язань, що випливають із участі колишнього СРСР у Всесвітній конвенції про авторське право (у редакції 1952 р.). Зазначені в Угоді Держави-учасниці застосовують Всесвітню конвенцію про авторське право (у редакції 1952 р.) у відносинах між собою як до творів, створених після 27.05.1973 р., так і до творів, які за законодавством Держав-учасниць охоронялися до цієї дати, на тих же умовах, які встановлені законодавством стосовно своїх авторів. За національним законодавством Держав-учасниць встановлюються і строки охорони авторського права і суміжних прав.

Держави-учасниці взяли на себе обов'язок вжити необхідних заходів для розробки і прийняття законопроектів, які мають забезпечити охорону авторського права і суміжних прав на рівні вимог Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів, Женевської конвенції про охорону виробників фонограм від незаконного відтворення їх фонограм, Римської конвенції про охорону прав виконавців, виробників фонограм і організацій ефірного мовлення.

¹ Конвенція про розповсюдження несучих програми сигналів, що передаються через супутники від 21.04.1974 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_250.

² Угода про співробітництво в галузі охорони авторського права і суміжних прав від 24.09.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_045.

Всесвітня організація інтелектуальної власності (ВОІВ) є установою Організації Об'єднаних Націй, яка працює в напрямі зростаючого міжнародно-правового захисту авторського права та іншої інтелектуальної власності. У грудні 1996 р. зазначеною організацією було прийнято договір з питань авторського права і суміжних прав, що втілює важливе положення у галузі протидії плагіату та піратства, а саме: автори літературних та художніх творів користуються виключним правом дозволяти розповсюдження серед широкої публіки оригіналу і примірників своїх творів шляхом продажу або іншої передачі права власності; сторони договору передбачають засоби правового захисту від обходу технічних засобів, які вживаються авторами для захисту своїх прав¹.

Варто відмітити, що 04.07.2012 р. Європейським парламентом не відбулося прийняття Торговельної угоди проти контрафакту. Положення цієї угоди викликали масові протести з боку пересічних громадян Євросоюзу, в результаті чого було складено петицію проти підписання угоди, що зібрала більш як мільйон підписів. Проектом угоди було передбачено різкі заходи боротьби з контрафактом та піратством шляхом відстеження сторінок в Інтернеті, які відвідують користувачі, контроль над скачуванням, можливість митного огляду всіх електронних приладів з метою виявлення порушень авторських прав, впровадження кримінальної відповідальності за копіювання фільмів з екрану. Слід зауважити, що ця угода мала шанси запровадити дієвий механізм із охорони і контролю за використанням об'єктів авторського права, але радикальність положень цієї угоди посягає на основні права та свободи громадян, такі як право на свободу слова, недоторканність приватного життя, нерозголошення конфіденційної інформації та ін.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що європейське законодавство в галузі охорони авторських прав є досить розвиненим, але його не можна назвати досконалим у частині протидії поширення піратства та контрафакту. На цей час стає помітним зростання напруги від постійних фінансових втрат, яких зазнають країни всього світу, від розповсюдження піратської продукції, що отримує відображення у правотворчій діяльності європейського співтовариства.

Також слід зауважити, що у випадку, коли необхідно врегулювати спори щодо прав на об'єкти інтелектуальної власності між фізичними або

¹ Договір Всесвітньої організації інтелектуальної власності про авторське право від 20.12.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_770.

юридичними особами України та іноземних держав, верховенство перед національними законами мають міжнародні договори, до яких приєдналася Україна. Отже, в межах міжнародних вимог забезпечується реалізація основних положень законодавства України у зазначеній сфері.

Аналіз законодавства України.

У вітчизняному законодавстві захисту прав інтелектуальної власності присвячена ціла низка нормативних актів. Відповідно до Конституції України, що гарантує кожному громадянину свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, створюються механізми захисту авторських прав, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.

ЦК України врегулював у цілому основоположні відносини у сфері інтелектуальної власності. Так, ЦК України визначає поняття «право інтелектуальної власності», об'єкти права інтелектуальної власності, підстави виникнення та умови передачі інтелектуальних прав, співвідношення авторських прав з іншими речовими правами. Особливо важливою в контексті дослідження порушень інтелектуальних прав власності є ст. 423 ЦК України «Захист права інтелектуальної власності судом»¹. Ця стаття перелічує санкції, які суд може застосувати до порушника. Суд у випадках та в порядку, встановлених законом, може постановити рішення, зокрема, про:

- 1) застосування негайних заходів щодо запобігання порушенню права інтелектуальної власності та збереження відповідних доказів;
- 2) зупинення пропуску через митний кордон України товарів, імпорту чи експорту яких здійснюється з порушенням права інтелектуальної власності;
- 3) вилучення з цивільного обороту товарів, виготовлених або введених у цивільний оборот з порушенням права інтелектуальної власності, та знищення таких товарів;
- 4) вилучення з цивільного обороту матеріалів та знарядь, які використовувалися переважно для виготовлення товарів з порушенням права інтелектуальної власності або вилучення, та знищення таких матеріалів та знарядь;
- 5) застосування разового грошового стягнення замість відшкодування збитків за неправомірне використання об'єкта права інтелектуальної власності. Розмір стягнення визначається відповідно до закону з урахуванням вини особи та інших обставин, що мають істотне значення;

¹ Цивільний кодекс України [Текст] : прийнятий 16.12.2003 № 435-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

б) опублікування в засобах масової інформації відомостей про порушення права інтелектуальної власності та зміст судового рішення щодо такого порушення.

Закон України «Про авторське право і суміжні права» від 23.12.1993 р. № 3792-ХІІ¹ повністю ґрунтується на нормах міжнародних договорів, тісно перетинається з ЦК України, дещо розширивши перелік об'єктів авторського права (ст. 8): 1) літературні письмові твори белетристичного, публіцистичного, наукового, технічного або іншого характеру (книги, брошури, статті тощо); 2) виступи, лекції, промови, проповіді та інші усні твори; 3) комп'ютерні програми; 4) бази даних; 5) музичні твори з текстом і без тексту; 6) драматичні, музично-драматичні твори, пантоміми, хореографічні та інші твори, створені для сценічного показу, та їх постановки; 7) аудіовізуальні твори; 8) твори образотворчого мистецтва; 9) твори архітектури, містобудування і садово-паркового мистецтва; 10) фотографічні твори, у тому числі твори, виконані способами, подібними до фотографії; 11) твори ужиткового мистецтва, у тому числі твори декоративного ткацтва, кераміки, різьблення, ливарства, з художнього скла, ювелірні вироби тощо; 12) ілюстрації, карти, плани, креслення, ескізи, пластичні твори, що стосуються географії, геології, топографії, техніки, архітектури та інших сфер діяльності; 13) сценічні обробки творів, зазначених у пункті 1 цієї частини, і обробки фольклору, придатні для сценічного показу; 14) похідні твори; 15) збірники творів, збірники обробок фольклору, енциклопедії та антології, збірники звичайних даних, інші складені твори за умови, що вони є результатом творчої праці за добором, координацією або упорядкуванням змісту без порушення авторських прав на твори, що входять до них як складові частини; 16) тексти перекладів для дублювання, озвучення, субтитрування українською та іншими мовами іноземних аудіовізуальних творів; 17) інші твори.

Охороні за цим Законом підлягають усі твори, перелічені як об'єкти авторського права, як оприлюднені, так і не оприлюднені, як завершені, так і не завершені, незалежно від їх призначення, жанру, обсягу, мети. Серед майнових прав автора (чи іншої особи, яка має авторське право) Закон України «Про авторське право та суміжні права» називає, по-перше, виключне право на використання твору; по-друге, виключне право на дозвіл або заборону використання твору іншими особами.

¹ Про авторське право і суміжні права [Електронний ресурс] : Закон України від 23.12.1993 № 3792-ХІІ зі змінами та допов. станом на 16.11.2012. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3792-12>.

Під виключним правом автора (чи іншої особи, яка має авторське право) на дозвіл чи заборону використання твору іншими особами, Закон розуміє: 1) відтворення творів; 2) публічне виконання і публічне сповіщення творів; 3) публічну демонстрацію і публічний показ; 4) будь-яке повторне оприлюднення творів, якщо воно здійснюється іншою організацією, ніж та, що здійснила перше оприлюднення; 5) переклади творів; 6) переробки, адаптації, аранжування та інші подібні зміни творів; 7) включення творів як складових частин до збірників, антологій, енциклопедій тощо; 8) розповсюдження творів шляхом першого продажу, відчуження іншим способом або шляхом здавання в майновий найм чи у прокат та шляхом іншої передачі до першого продажу примірників твору; 9) подання своїх творів до загального відома публіки таким чином, що її представники можуть здійснити доступ до творів з будь-якого місця і у будь-який час за їх власним вибором; 10) здавання в майновий найм і (або) комерційний прокат після першого продажу, відчуження іншим способом оригіналу або примірників аудіовізуальних творів, комп'ютерних програм, баз даних, музичних творів у нотній формі, а також творів, зафіксованих у фонограмі чи відеограмі або у формі, яку зчитує комп'ютер; 11) імпорт примірників творів. Цей перелік не є вичерпним. Виходячи з нього можна зробити висновок, що саме такими діями спричиняється порушення права автора на дозвіл чи заборону використання твору.

Законом, що регулює відносини, які виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням права власності на знаки для товарів і послуг, є Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» від 15.12.1993 р. №3689-XII¹. Саме в цьому Законі дається відповідь на запитання щодо правомірності використання знака для товару. Статтею 1 зазначеного Закону визначено, що знак – це позначення, за яким товари і послуги одних осіб відрізняються від товарів і послуг інших осіб. Знак, на який видано свідоцтво, є зареєстрованим знаком. Право власності на знак засвідчується свідоцтвом. При цьому не можуть бути зареєстровані як знаки позначення, які є тотожними або схожими настільки, що їх можна сплутати з кваліфікованими зазначеннями походження, що охороняються відповідно до Закону України «Про охорону прав на зазначення походження товарів» від 16.07.1999 р. №752-XIV².

¹ Про охорону прав на знаки для товарів і послуг [Електронний ресурс] : Закон України від 15.12.1993 №3689-XII зі змінами та допов. від 16.10.2012. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3689-12>.

² Про охорону прав на зазначення походження товарів [Електронний ресурс] : Закон України від 16.07.1999 №752-XIV зі змінами та допов. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3792-12>.

З метою вирішення проблеми «піратства» у сфері авторського права і суміжних прав у 2002 р. прийнято Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» від 17.01.2002 р. № 2953-III¹.

Відповідно до цього Закону експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва без ліцензії забороняються. Ліцензія на експорт/імпорт обладнання та сировини для виробництва дисків для лазерних систем зчитування та матриць видається суб'єкту господарювання за наявності зовнішньоекономічного контракту.

За порушення вимог цього Закону до суб'єктів господарської діяльності застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафів. Також з метою припинення порушень вимог цього Закону щодо виробництва дисків для лазерних систем зчитування, матриць центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності, додатково можуть застосовуватися такі спеціальні заходи:

- 1) обмеження, тимчасова заборона діяльності суб'єктів господарювання в разі її невідповідності вимогам цього Закону;
- 2) анулювання ліцензії на виробництво дисків для лазерних систем зчитування;
- 3) тимчасове припинення дії ліцензії на виробництво дисків для лазерних систем зчитування, матриць;
- 4) опечатування та/або вилучення дисків для лазерних систем зчитування, матриць, вироблених із порушенням вимог цього Закону.

Виходячи із проведеного аналізу, можна зробити висновок, що в Україні створено досить розвинену законодавчу базу щодо захисту прав інтелектуальної власності, яка узгоджується із загальноновизнаними на міжнародному рівні підходами до забезпечення такого захисту. У внутрішньому законодавстві діє досить розгалужена система нормативних актів, що комплексно врегульовує основні аспекти відносин у галузі інтелектуальної власності.

Проте слід зазначити, що багато норм із охорони авторських прав в Україні залишаються декларативними. Не приділяється належна увага

¹ Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування [Електронний ресурс] : Закон України від 17.01.2002 № 2953-III зі змінами та допов. 04.07.2013. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2953-14>.

контролю за обігом товарів у мережі Інтернет, не врегульовано належним чином питання з охорони комп'ютерних програм, не існує методики із визначення розміру матеріальної шкоди, завданої порушенням прав на об'єкти інтелектуальної власності. Не достатньо врегульованою на національному рівні залишається проблема боротьби із піратством, порушенням авторських прав у мережі Інтернет (так зване Інтернет-піратство), відсутні засоби із запобігання поширенню та використанню неліцензійних комп'ютерних програм, контрафактної та фальсифікованої продукції, увезеної на митну територію України, та ін.

Правовий аналіз явищ плагіат, контрафакт, піратство.

Плагіат є різновидом порушення авторського права, що дає підстави для судового захисту. Згідно з п. «в» частини першої ст. 50 Закону України «Про авторське право і суміжні права» плагіатом є оприлюднення (опублікування), повністю або частково, чужого твору під іменем особи, яка не є автором цього твору¹.

Тобто плагіат є активною дією, що складається з двох ознак.

По-перше, це факт оприлюднення (опублікування) твору. Під оприлюдненням твору Закон України «Про авторське право і суміжні права» розуміє розкриття публіці твору як здійснена за згодою автора чи іншого суб'єкта авторського права та (або) суміжних прав дія, що вперше робить твір доступним для публіки шляхом опублікування, публічного виконання, публічного показу, публічної демонстрації, публічного сповіщення тощо.

Це поняття акцентує увагу на тому, що обов'язковою умовою оприлюднення об'єкта авторського права є його відкриття для широкого загалу саме вперше. Натомість під опублікуванням слід розуміти всі інші перевидання, випуск примірників, копіювання та інші засоби повторного відтворення. Відповідно можна говорити про те, що оприлюднювати можна один і той самий твір декількома різними способами, наприклад, уперше вірш був оприлюднений шляхом публічного читання, а в подальшому його було опубліковано в газеті. Відповідно, якщо таке оприлюднення буде відбуватися публічно без згоди автора – це стане порушенням авторських прав, проте у разі указання належного автора твору такі дії плагіатом вважатися не будуть.

Поряд з цим постає питання: чи буде вважатися плагіатом випадок, коли, наприклад, вірш був оприлюднений автором шляхом опублікування

¹ Про авторське право і суміжні права [Електронний ресурс] : Закон України від 2.12.1993 № 3792-ХІІ зі змінами та допов. станом на 16 листоп. 2012 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3792-12>.

у збірнику, інша особа без згоди автора поклала ці слова на музику і оприлюднила їх шляхом виконання під своїм ім'ям?

Виходячи із положень Закону України «Про авторське право і суміжні права», у частині використання вірша без згоди автора це буде плагіатом, але музикальне оформлення та виконання будуть новим об'єктом права власності. У разі недосягнення згоди між цими двома авторами вирішувати долю цього витвору буде суд. Виходячи із положень законодавства та судової практики, можна стверджувати, що у даному випадку права автора пісні будуть обмежені, оскільки він порушив права автора вірша. Але якщо ознака публічного оприлюднення пісні буде відсутньою, відповідно ознаки плагіату вірша також не існуватиме.

Прикладом гучного процесу з приводу плагіату в музичній індустрії можна навести пісню «My Sweet Lord» у виконанні Джорджа Харрісона. Після виходу пісні у світ схожість мелодії «My Sweet Lord» з хітом «He's So Fine» американського жіночого квартету «The Chiffons» стала причиною багаторічного судового процесу через авторські права. Автором «He's So Fine» був покійний Рональд Мек, інтереси якого представляла компанія звукозапису Bright Tunes. По всьому світу була припинена виплата Харрісону прибутку від продажів синглу. Судовий процес відбувся в США. У ході судового розгляду Харрісон заперечував навмисний плагіат. У 1976 р. Харрісон програв процес після того, як суд визнав можливість «ненавмисного» запозичення і присудив Харрісону виплатити Bright Tunes суму в розмірі 1,6 млн доларів США¹.

Отже, спір про визнання першості в авторському праві – дуже поширене явище, але у даному процесі було створено прецедент визнання твору ненавмисно запозиченим. Судом було встановлено факт схожості двох музичних творів, не беручи до уваги те, що текст, музика та засіб виконання двох музичних творів були різними. Схожою рисою між ними є мотив або наспів пісні. Більше того, така схожість була визнана судом запозиченою ненавмисно, тобто без прямого умислу на створення музичного плагіату, але з використанням характерних особливостей твору, опублікованого раніше як взірець. На цей час норма щодо присудження штрафу за ненавмисний плагіат залишилась в американському законодавстві та активно застосовується в судовій практиці.

Другою ознакою плагіату є факт привласнення авторства.

Привласнення авторства може виглядати не тільки шляхом безпосереднього вказування автором твору самого плагіатора, це може бути виконано

¹ The «My sweet Lord»\«He's So Fine plagiarism suit» [Електронный ресурс]. – Режим доступу: <http://abbeyrd.best.vwh.net/mysweet.htm>.

шляхом назви псевдоніму особи. Значення має саме та обставина, що у свідомості широкого загалу утворюється обманне уявлення про автора.

Дуже поширеним явищем є використання так званої «народної творчості». Тобто творів, автори яких невідомі або які були створені в результаті вираження суспільної свідомості широкого загалу та є результатом колективної творчості. Так, відповідно до законодавства «народна творчість» не вважається об'єктом авторського права з огляду на те, що немає автора, права якого порушені. Проте здається, що у випадку оприлюднення народного твору під власним ім'ям відбувається привласнення неіснуючого досягнення, що повинно заборонятися заходами з охорони культурної спадщини поза межами правового регулювання захисту авторських прав.

Проте, для того щоб виявити ознаки плагіату, необхідно встановити, наскільки цей об'єкт базово має первинну новизну. Тобто чи можна його вважати об'єктом авторського права?

У такому ракурсі розгляду явища плагіату доречним є приклад із судової практики України, де судом було досліджено частини навчального посібника на предмет виявлення ознак плагіату. Суд у процесі судового розгляду встановив, що у проаналізованих частинах твору («Передмови» та «Вступу» до посібника) однакових цитат, авторство щодо яких належить третім особам, не можна розцінювати як порушення авторських прав. У конкретному випадку вступ до методичного посібника вважається невід'ємною частиною цього посібника, самостійне, відокремлене використання якого є недоцільним та малоймовірним, оскільки без прив'язки його до основної частини посібника його цінність втрачається¹.

Таке твердження суду базується на тому, що у вступі показана лише актуальність високої культури сценічної мови для актора, визначено призначення, засади та передумови для створення самого посібника, проте відсутній дидактично обґрунтований та систематизований матеріал з курсу. Тобто твір повинен містити певну кількість концептуальних фрагментів, достатніх за обсягом для того, щоб їх можна було кваліфікувати як плагіат. Закономірності і характеристики, які раніше встановлені, загальновідомі, підтверджені багатьма дослідженнями та є очевидними явищами, не можуть претендувати на наукову новизну та не матимуть ознак плагіату. Це вказує на те, що для встановлення ознак плагіату обов'язковим є проходження процедури доказування, проведення певної оцінки, до-

¹ Єдиний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27530060>. – Назва з екрану.

слідження, аналізу, експертизи, на підставі чого можна стверджувати про наявність порушення авторського права. За історію творчості людини накопичено надзвичайно великий пласт знань, що природно дублюється та повторюється у результатах діяльності різних авторів. Схожість думок автоматично не означає наявності плагіату, правила допустимого цитування також дають можливість правомірно використовувати твори без привласнення авторства.

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що плагіат безпосереднім об'єктом посягання має привласнення самого права на звання автором унікальної інтелектуальної праці. Тобто шкода завдається певним не майновим правам, що пов'язані з визнанням, суспільною повагою особи за досягнення та внесок у певну галузь. Опосередкованим об'єктом посягання можна вважати майнові права, що впливають із авторських прав. Тобто створення плагіату – це не завжди корисний злочин.

В українському законодавстві на відміну від плагіату виготовлення контрафакту завжди має корисний мотив. Відповідно до Закону України «Про авторське право і суміжні права» контрафактний примірник визначено як примірник твору, фонограми чи відеограми, відтворений, опублікований і (або) розповсюджуваний з порушенням авторського права і (або) суміжних прав, у тому числі примірники захищених в Україні творів, фонограм і відеограм, що ввозяться на митну територію України без згоди автора чи іншого суб'єкта авторського права і (або) суміжних прав, зокрема з країн, в яких ці твори, фонограми і відеограми ніколи не охоронялися або перестали охоронятися.

Слід зауважити, що, розуміючи цю норму буквально, контрафактними товарами вважатимуться ті матеріальні носії, в яких виражені результати інтелектуальної діяльності, що спочатку були правомірно зроблені (безпосередньо власником цього об'єкта інтелектуального права), але згодом, наприклад, були неправомірно імпортовані або неправомірно використані (засобами, не дозволеними правовласником).

Товар буде вважатися контрафактним навіть, якщо, наприклад, копіювання та розповсюдження товарів відбувалось у межах дії ліцензійної угоди, але з перевищенням ліміту випуску товарів. Відповідно надлишок буде вважатися продукцією контрафактною. Поєднання в одному носії об'єкта авторського права, отриманого законним та незаконним шляхом, також дає підстави вважати цей примірник контрафактним.

У зарубіжній західній доктрині розрізняють три різних підходи до контрафакту. Перший із них узгоджується з позицією, згідно з якою це

явище означає незаконне використання зареєстрованих товарних знаків, здійснюване переважно з комерційною метою, за допомогою введення публіки в оману. Цей підхід втілений у американському законодавстві і позиції ГАТТ.

Другий підхід включає дещо інше розуміння контрафакту, яке бере початок з англійського права. Відповідно до нього до контрафакту відносять навмисне відтворення зовнішнього вигляду продукції, включаючи товарний знак, з метою введення в обіг товарів копії замість оригіналу.

Третій погляд на контрафакт розроблений ВОІВ та означає надання терміну «контрафакт» родового поняття, що охоплює всі можливі види незаконних дій щодо використання результатів інтелектуальної діяльності і який проявляється в актах недобросовісної конкуренції¹.

Серед іншого слід виокремлювати поняття фальсифікату, що також має самостійні ознаки правопорушення.

За Законом України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» фальсифікована продовольча продукція визначається як харчові продукти чи продовольча сировина, яким із корисливою метою надано зовнішнього вигляду та/або окремих властивостей певного виду продукції і які не можуть бути ідентифіковані як ті, за які вони видаються².

Також стаття перша Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» визначає фальсифікат як умисне, з корисливою метою виготовлення алкогольних напоїв з порушенням технології чи з неправомірним використанням знака для товарів і послуг, чи копіюванням форми, упаковки, зовнішнього оформлення, а так само прямим відтворенням товару іншого підприємця з самовільним використанням його імені як фальсифікація алкогольних напоїв від 19 грудня 1995 р. 481/95-ВР³.

Виходячи із наведених визначень, фальсифікація об'єктів авторського права безпосередньо пов'язана із:

- привласненням неіснуючих властивостей;

¹ Levin M. Was bedeutet «counterfeiting»? GRURInt., 1987. Heft 1. S. 18.

² Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини [Електронний ресурс] : Закон України від 23.12.1997 № 771/97. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2809-15>.

³ Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів [Електронний ресурс] : Закон України від 19.12.1995 № 481/95-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/481/95-%D0%B2%D1%80>.

- виготовлення продукції з порушенням технології;
- створення продукту, схожого на авторський до ступеня змішання.

Основна різниця між контрафактом та фальсифікатом полягає перш за все в тому, що контрафакт – це певний матеріальний носій, виготовлення, поширення або використання якого порушує авторські права, натомість фальсифікат – це підробка товару, що завдає шкоди правам споживачів. Слід додати, що створення фальсифікованого продукту також порушує інтелектуальні права власності, але опосередковано, в контексті незаконного використання засобу маркування, тари, упаковки, назви, зображення товарного знаку марки продукції або використання фірмових запатентованих засобів реклами товару та ін. Фальсифікація у галузі інтелектуальних прав також може спричиняти шкоду діловій репутації та упущену втрату авторів продукції.

Існує думка, відповідно до якої фальсифікована продукція розглядається як різновид контрафактної продукції¹. Але з такою точкою зору не можна погодитись. Отже, купуючи фальсифікований товар, споживач зазнає не тільки матеріальних втрат. Зважаючи на те, що поширенням об'єктом фальсифікації стають фармацевтичні препарати та продукти харчування, існує велика імовірність створення загрози для здоров'я та життя людини. Також коло осіб, які стають жертвою обману в результаті придбання фальсифікованої продукції, є надзвичайно широким порівняно із контрафактною продукцією, де шкода від її вироблення завдається безпосередньо власнику авторських прав. Це вказує на особливу небезпечність фальсифікованої продукції та необхідність дослідження правових засобів із запобігання фальсифікації продукції як окремої, надзвичайно важливої та складної проблеми.

Термін «піратство» можна спрощено визначити як певну дію із використання об'єктів інтелектуальної власності без ліцензії. Будь-який матеріально уречевлений результат, створений унаслідок піратської діяльності, слід вважати піратською продукцією, незалежно від мети її створення. Як правило, піратська діяльність пов'язана з використанням цифрових технологій, відповідно об'єктами піратської діяльності стають об'єкти, доступні для легкого копіювання.

До піратства слід віднести опублікування, відтворення, ввезення на митну територію України, вивезення з митної території України і розпо-

¹ Див.: Толкачев, В. В. Контрафактная и немаркированная продукция, товары: деяние и возмездие [Текст] / В. В. Толкачев // Предприниматель без образования юридического лица (ПБОЮЛ). – 2005. – № 11; Пальчиков, П. Нападение на правообладателя [Текст] / П. Пальчиков // Рос. газета. – 2005. – 28 дек.

всюдження контрафактних примірників творів (у тому числі комп'ютерних програм і баз даних), фонограм, відеограм і програм організацій мовлення. Тобто піратство, як і контрафакт, – пов'язані між собою явища, але піратство слід вважати дещо вужчим за контрафакт. У результаті піратства завжди створюється контрафактний примірник, але не всі контрафактні примірники створюються в результаті піратської діяльності.

Піратська діяльність – це корисний злочин, що безпосередньо завдає шкоди праву автора, але, на відміну від плагіату, посягає не на саме авторство, а на виключні права автора в частині права на відтворення твору шляхом створення одного та більше його екземплярів, його розповсюдження з метою отримання вигоди.

Поширенню піратської діяльності сприяє розвиток цифрових технологій, за допомогою яких можна створити досконалі копії будь-якої інформації, що існує в цифровій формі, у тому числі що охороняється авторським правом. Загальноприйнятим засобом охорони права на копіювання від піратської діяльності вважається встановлення позначки копірайт (copyright). Ця позначка може проставлятися з моменту створення об'єкта авторського права, вона не потребує додаткової реєстрації та позначає, що твір або будь-яка його частина не може використовуватись без дозволу власника.

Принцип дії копірайту заснований на правилі: «якщо ти не можеш захистити те, що тобі належить, виходить, це тобі не належить». Індустрія копірайту відіграє колосальну роль в економіці США. За оцінками Міністерства торгівлі США (Department of Commerce), ті галузі економіки країни, які захищають права на свої вироби за допомогою копірайта, забезпечують 5% валового внутрішнього продукту Сполучених Штатів. Вони є найуспішнішими експортерами і приносять більше виторгу за рахунок продажу за межами США, ніж сільське господарство, автомобіле- і авіабудування Америки¹. Відповідно, піратство завдає шкоди не просто окремим особам – власникам авторських прав, а також економіці держав, які поповнюють свій бюджет за рахунок ліцензійного продажу аудіо-, відео- та кінопродукції.

У час новітніх технологій Інтернет-мережа займає передове місце серед мас-медійного середовища. Вона має значні переваги у пошуку та обміні інформацією, надає безмежні можливості розвитку комунікаційних,

¹ Див.: Злепко, І. С. Інтелектуальна власність в науково-технічній діяльності [Текст] : навч.-метод. посіб. / І. С. Злепко, С. В. Тимчик. – Вінниця : ВНТУ, 2010. – 130 с.

освітніх, творчих, комерційних та інших потреб. Завдяки Інтернет-мережі з'явилися віртуальні відносини за зразком суспільних відносин, які можуть зовсім не мати прояву в реальному житті. У загальному вигляді Інтернет-мережа надає можливість необмеженого доступу саме до інформації, яка безпосередньо виступає засобом задоволення різноманітних потреб людини. З іншого погляду, Інтернет можна уявити як простір, який сам може виступати об'єктом відносин. Так, Інтернет може бути універсальним місцем роботи, виступати як платіжна система, засіб розміщення реклами, джерело пошуку та поширення інформації, засіб соціальної комунікації, навчання та ін.

Проблема захисту авторських прав від плагіату, контрафакту, піратства полягає перш за все у надзвичайно великій кількості об'єктів інтелектуальної власності, яка знаходиться у мережі Інтернет у відкритому стані (наприклад, електронні бібліотеки), яка не захищена від копіювання і здебільшого потрапляє до мережі Інтернет без згоди автора. Це призводить до того, що порушуються права автора на отримання винагороди за свій інтелектуальний труд, адже оплата за користування Інтернет-ресурсом надходить виключно власнику цього сайту. Використання Інтернет-ресурсу утворює надзвичайно широку площину для виникнення найрізноманітніших правовідносин, що майже повністю відтворюють реальні суспільні відносини. Так, у мережі Інтернет проходить не тільки безконтрольне використання об'єктів інтелектуальної праці: музичних, художніх, літературних, кінематографічних творів а також незаконна купівля-продаж об'єктів інтелектуальної власності, що поставляються з різних країн. Саме Інтернет-мережа є віртуальним ринком збуту контрафактної та фальсифікованої продукції, де не тільки порушуються авторські права власників а також відбувається ухилення від сплати податків, недозволена реклама, протиправні аукціони та інші правопорушення.

До суб'єктів Інтернет-відносин можна віднести: фізичних осіб – громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства; юридичних осіб (у тому числі іноземних юридичних осіб); державу; органи місцевого самоврядування; суб'єктів владних повноважень; об'єднання громадян та організації, що діють без створення юридичної особи.

Особливий статус має так звана віртуальна особа, що не існує ані у правовому полі, ані в матеріальному світі. Її не можна назвати рівноправним суб'єктом Інтернет-відносин, проте вона має деякі ознаки суб'єкта відносин – ім'я (логін) та пароль – аналог підпису людини, що дозволяє ідентифікувати особу. Варто зазначити, що відносини за участю віртуальних осіб не можуть підлягати правовому регулюванню через те, що таку

особу неможливо ідентифікувати, але на неї можна впливати у віртуальному просторі, встановлюючи правила поведінки, та завдяки контролю за додержанням норм законодавства у мережі Інтернет.

Складність виявлення Інтернет-піратства полягає саме в тому, що суб'єктом порушення визнається не тільки користувач, який придбав або спожив через мережу Інтернет піратську або контрафактну продукцію, а також адміністратор Інтернет-ресурсу, який сприяв її поширенню. Але українське законодавство не містить норм, які б дозволяли притягнути адміністратора до відповідальності, до того ж встановити цю особу особливо складно, оскільки Інтернет-мережа має світовий масштаб поширення та не обмежена кордонами однієї країни.

Також слід додати, що для захисту інтелектуальних прав в Інтернет-мережі власникам необхідно здійснити реєстрацію своїх прав відповідно до вимог чинного законодавства, тільки за такою умовою особу можна визнати потерпілою від злочину.

Іншою проблемою боротьби із плагіатом, контрафактом та піратством є слабкий практичний механізм у частині контролю за використанням об'єктів авторського права. За даними Рахункової палати України, в Україні щороку збирається лише близько 30 млн гривень нагороди, що за оцінками експертів складає 3% від потенційної суми надходжень. Це пояснюється тим, що в Україні за використання авторського права збори сплачують лише 7% користувачів. Але на противагу даним, що свідчать про масові порушення авторських прав, стоять показники зовсім незначної судової практики з цього приводу, яка свідчить про те, що серед авторів не поширена практика звернення за судовим захистом до суду.

Однак слід зазначити, що з метою ефективного вирішення таких спорів у 2001 р. було утворено спеціалізовані колегії суддів Вищого господарського суду України з розгляду справ, пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності, та такі ж колегії у складі господарських судів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя та апеляційних господарських судів. З 01.03.2003 р. у Вищому господарському суді України та в апеляційних господарських судах почали діяти спеціалізовані судові палати з розгляду справ у господарських спорах, пов'язаних із захистом прав на об'єкти інтелектуальної власності. Запроваджено також відповідну спеціалізацію суддів у місцевих господарських судах¹. Ці судді вже мають досвід розв'язання спорів

¹ Офіційний веб-сайт Вищого господарського суду України. – Режим доступу: <http://vgss.arbitr.gov.ua/news/print/92>. – Назва з екрана.

з питань інтелектуальної власності і постійно підвищують рівень спеціальних знань. Але суттєвим обмеженням є той факт, що господарські суди розглядають тільки спори між суб'єктами господарювання, а інші спори, зокрема між фізичними особами, розглядаються судами загальної юрисдикції.

Окрім судового, існують інші способи захисту авторських прав, такі як:

- митний контроль. Митна служба України створює належні умови для захисту прав інтелектуальної власності на митному кордоні. Розділ X Митного кодексу України «Контроль за переміщенням через митний кордон України товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності» ст. 345 «Переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності» дозволяє встановлювати відповідальність прав власника перед власником товару, митне оформлення якого призупинено, але факт порушення прав інтелектуальної власності не доведено; надання права митним органам призупиняти митне оформлення товару за власною ініціативою в разі переміщення через митний кордон України товару, щодо якого не подано заяву про захист прав інтелектуальної власності, але є достатні підстави вважати, що під час його переміщення можуть бути порушені ці права¹;

- захист Антимонопольного комітету. Антимонопольний комітет України в межах боротьби із недобросовісною конкуренцією накладає штрафи на суб'єктів господарювання за вчинення дій, визнаних такими, що порушують правила конкуренції;

- звернення до компетентного державного органу. Наприклад, Український інститут промислової власності має повноваження з проведення експертизи на такі об'єкти інтелектуальної власності, як винаходи, корисні моделі, промислові зразки, а також мікросхеми, торговельні знаки, географічні значення. У процесі проходження експертизи всі відомості висвітлюються в режимі вільного онлайн-доступу. Таким чином, власник вже зареєстрованого об'єкта інтелектуальної власності може подати заперечення на реєстрацію нового об'єкта з обґрунтуванням своїх вимог. Завдяки цьому можна здійснювати самозахист, перешкоджаючи реєстрації схожого об'єкта.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) навела оновлені дані, які вказують, що міжнародна торгівля контрафактною та

¹ Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI [Електронний ресурс] : зі змінами та допов. станом на 02.10.2012. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

піратської продукції зросла до 250 млрд доларів США, що складає майже 2% від світової торгівлі. За іншими даними, економічні втрати від контрафакції та піратства обходяться економіці країн більш ніж у 100 млрд доларів США на рік. За даними соціологічного опитування, проведеного одним із авторитетних американських видань, 80% споживачів визнають, що вони регулярно купують підроблену або піратську продукцію, але не відчують каяття чи занепокоєння з приводу наслідків цих покупок.

Це вказує на те, що проблема розповсюдження контрафактної та піратської продукції є інтернаціональною, оскільки виробляється ця продукція здебільшого у країнах Азії та Китаю, проте ринок збуту контрафакту поширюється на більшість країн світу. Зважаючи на достатньо високий рівень прибутку громадян європейської співдружності, розвинений туризм та незаповненість внутрішнього ринку продуктами власного виробництва, особливо ураженими контрафактною та піратською продукцією стають європейські країни. Відповідно ця проблема перейшла із розряду регулювання внутрішнім законодавством кожної окремої країни – члена Європейського Союзу до рівня загальноєвропейського.

Досвід запровадження правових заходів із боротьби з контрафактною та піратською продукцією Європейського Союзу (ЄС) не дуже розгалужений. Але за результатами впровадження основних Директив, що були прийняті і реалізовані, вже можна говорити про їх ефективність. Назвемо основні з них.

29.08.2004 р. була прийнята Директива Європейського парламенту про захист прав інтелектуальної власності¹. Ця Директива вперше була спрямована на встановлення засобів захисту прав інтелектуальної власності на загальному рівні для країн ЄС, а також на розвиток інновацій та конкурентоздатного бізнесу, забезпечення зайнятості в Європі, попередження податкових збитків і дестабілізації ринків, захист споживачів, захист підтримки суспільного порядку.

Для всіх країн ЄС було висунуто загальне правило: країни ЄС повинні створити заходи та механізми, необхідні для забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності та вжити відповідних заходів щодо осіб, відповідальних за поширення контрафактної та піратської продукції. Ці заходи мають бути достатніми для стримання незаконних дій, але

¹ Директива 96/9/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про правовий захист баз даних» від 11.03.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_241.

не створювати перешкод для законної торгівлі. Цією Директивою було введено правило надання доказів щодо захисту інтелектуальних прав та контролю за банківськими і комерційними документами між країнами, що здійснюють торгівлю. На прохання заявника, судові органи можуть постановити розпорядження про відклик товарів, продаж яких порушує права інтелектуальної власності. Товари, а також матеріали і знаряддя, використовувані для їх створення, також можуть бути видалені з каналів торгівлі. Нарешті, судові органи можуть замовити знищення контрафактної або піратської продукції, накласти заборону на збут цієї продукції, накласти матеріальну компенсацію стороні, що зазнала порушень своїх прав.

Друга резолюція, що стосувалась всезагальної європейської боротьби з контрафактною та піратською продукцією, була прийнята 04.10.2008 р., де Рада Європи прийняла рішення створити європейську комісію із досліджень проблем контрафакції та піратства на основі існуючих структур. Комісія повинна безперервно здійснювати комунікацію з особами, які безпосередньо беруть участь у боротьбі з контрафакцією і піратством шляхом поширення відповідної інформації, зокрема за допомогою Інтернету. Також запропоновано розробити заходи щодо підвищення обізнаності з метою інформування споживачів про небезпеки підробок. Усім державам – членам Європейського Союзу та учасникам міжнародних угод Рада пропонує вжити заходів для боротьби з контрафакцією і піратством, а саме:

- встановити швидкий обмін інформацією про мережу контрафактної продукції і послуг шляхом активізації діяльності транскордонного адміністративного співробітництва;
- зробити огляд нормативно-правової бази, що стосується прав інтелектуальної власності із метою оцінки її ефективності;
- заохочувати партнерські зв'язки між державним і приватним сектором по боротьбі з контрафакцією і піратством¹.

Серед європейських країн Україна є «слабким місцем», де масово та систематично порушуються інтелектуальні права, що завдає значних збитків іншим країнам та стає суттєвою перешкодою для інтеграційної політики країни. Шляхом подолання цих та інших проблем у галузі охорони авторських прав, на нашу думку, має бути закриття веб-сайтів, які спеціалізуються на поширенні піратської продукції, застосуванні кримі-

¹ Офіційний веб-сайт Європейської комісії. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/observatory/index_en.htm#maincontentSec6.

нальної відповідальності до великомасштабних порушників, посилення контролю на митній території країни, пропаганда підтримки ліцензійної продукції, запровадження відповідальності для адміністраторів послуг Інтернет. У зв'язку з цим слід підтримати законопроект «Про внесення законодавчих актів України щодо врегулювання питань авторського права і суміжних прав». Його прийняття може стати необхідним кроком у вдосконаленні законодавства у галузі авторського права та приведення його у відповідність до норм законодавства Європейського Союзу.

1.5. Захист прав іноземних інвесторів при здійсненні інвестування в Україні

Розвиток інвестиційної діяльності породжує низку проблем, чільне місце серед яких посідає проблема захисту прав інвесторів. Чинне законодавство містить норми, що регулюють питання захисту прав інвесторів, але вони, як правило, мають декларативний характер, що потребує вдосконалення існуючої нормативно-правової бази та практики застосування цих норм.

Серед державних гарантій інвестиційної діяльності виділяються загальні гарантії (держава гарантує суб'єктам інвестиційної діяльності, незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, однакові права і створює рівні можливості для доступу до різних ресурсів) та майнові гарантії (держава шляхом прийняття відповідного законодавства, створення спеціальних структур гарантує недоторканність майна та захист права власності).

Законом України «Про інвестиційну діяльність» передбачено, що держава гарантує стабільність умов здійснення інвестиційної діяльності, додержання прав і законних інтересів її суб'єктів. Це зумовлено тим, що інвестиційна діяльність пов'язана з певним ризиком для інвестора, а тому обсяг інвестицій, особливо іноземних, залежить значною мірою від ефективності правових гарантій, передбачених національним законодавством та міжнародними договорами. Обов'язком держави є створення і забезпечення ефективності існування механізму захисту інвестицій та інвесторів. І саме держава в особі уповноважених нею державних органів має забезпечити законодавчі засади щодо сприяння захисту прав інвесторів і створити належний механізм реалізації законодавчих норм.

нальної відповідальності до великомасштабних порушників, посилення контролю на митній території країни, пропаганда підтримки ліцензійної продукції, запровадження відповідальності для адміністраторів послуг Інтернет. У зв'язку з цим слід підтримати законопроект «Про внесення законодавчих актів України щодо врегулювання питань авторського права і суміжних прав». Його прийняття може стати необхідним кроком у вдосконаленні законодавства у галузі авторського права та приведення його у відповідність до норм законодавства Європейського Союзу.

1.5. Захист прав іноземних інвесторів при здійсненні інвестування в Україні

Розвиток інвестиційної діяльності породжує низку проблем, чільне місце серед яких посідає проблема захисту прав інвесторів. Чинне законодавство містить норми, що регулюють питання захисту прав інвесторів, але вони, як правило, мають декларативний характер, що потребує вдосконалення існуючої нормативно-правової бази та практики застосування цих норм.

Серед державних гарантій інвестиційної діяльності виділяються загальні гарантії (держава гарантує суб'єктам інвестиційної діяльності, незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, однакові права і створює рівні можливості для доступу до різних ресурсів) та майнові гарантії (держава шляхом прийняття відповідного законодавства, створення спеціальних структур гарантує недоторканність майна та захист права власності).

Законом України «Про інвестиційну діяльність» передбачено, що держава гарантує стабільність умов здійснення інвестиційної діяльності, додержання прав і законних інтересів її суб'єктів. Це зумовлено тим, що інвестиційна діяльність пов'язана з певним ризиком для інвестора, а тому обсяг інвестицій, особливо іноземних, залежить значною мірою від ефективності правових гарантій, передбачених національним законодавством та міжнародними договорами. Обов'язком держави є створення і забезпечення ефективності існування механізму захисту інвестицій та інвесторів. І саме держава в особі уповноважених нею державних органів має забезпечити законодавчі засади щодо сприяння захисту прав інвесторів і створити належний механізм реалізації законодавчих норм.

Законодавство повинне забезпечити реалізацію таких основних прав інвесторів, як право на отримання прибутку від здійснення інвестиційної діяльності; право на пересилання прибутку за межі України; право на судовий захист законних прав та інтересів інвестора; право на відшкодування заподіяних інвестору збитків.

Значне місце в інвестиційному законодавстві також має бути відведене гарантіям інвестиційної політики, до яких можна віднести такі: стабільність інвестиційного законодавства; стабільність правового режиму інвестиційної діяльності; стабільність правового статусу інвесторів та учасників інвестиційної діяльності; можливість ефективного захисту прав у випадку їх порушення¹.

Під гарантіями розуміється підкріплена силою держави система юридичних засобів та умов, що посилюють права уповноважених суб'єктів і обов'язки зобов'язаних суб'єктів правовідносин, які забезпечують їх реалізацію за допомогою особливої процедури (деталізація регулювання, надання регулюванню більшої юридичної сили²).

Під захистом інвестицій розуміється комплекс організаційних, технічних, правових заходів, спрямованих на створення умов, що сприяють збереженню інвестицій, досягненню мети інвестиційної діяльності, ефективної діяльності об'єктів інвестування та реінвестування, захисту законних прав і інтересів інвесторів, у тому числі й права на отримання прибутку (доходу) від інвестицій³. Правові гарантії захисту інвестицій поділяються на:

- гарантії від зміни законодавства;
- гарантії від примусових вилучень, а також незаконних дій державних органів та їх посадових осіб;
- компенсація і відшкодування збитків інвесторам;
- гарантії в разі припинення інвестиційної діяльності;
- гарантії переказу доходів, прибутків та інших сум у зв'язку з іноземними інвестиціями.

Держава гарантує захист інвестицій незалежно від форм власності та джерел існування. Усім інвесторам гарантується рівноправний режим, що забезпечує здійснення інвестиційної діяльності, включаючи незастосуван-

¹ Шишка, Р. Б. Инвестиционное право Украины [Текст] : учеб. пособие / Р. Б. Шишка. – Х. : Эспада, 2000. – С. 21.

² Крупа, Л. К. вопросу о юридическом содержании понятия «специальный правовой режим» [Текст] / Л. К. Крупа // Підприємництво, госп-во і право. – 2001. – № 2. – С. 12.

³ Стойка, В. Правовые проблемы защиты прав инвесторов [Текст] / В. Стойка // Підприємництво, госп-во і право. – 2002. – № 3. – С. 5.

ня дискримінаційних заходів, способів дискримінаційного характеру, які могли б зашкодити управлінню інвестиціями, їх використанню та ліквідації, а також умови і порядок вивезення вкладених цінностей та результатів інвестиційної діяльності.

Гарантії від зміни законодавства. Однією з важливих умов залучення інвестицій є гарантії стабільності законодавства, яке регулює правовий режим інвестицій. На думку В. М. Коссака, під гарантіями стабільності законодавства розуміється те, що в разі погіршення умов інвестування до іноземних інвестицій буде застосовуватися законодавство, яке діяло на момент вкладення інвестицій. Така гарантія стосується спеціального законодавства про іноземні інвестиції. Але законодавець не розкриває змісту поняття «спеціальне законодавство»¹. Це положення стосується безпосередньо законодавства про іноземні інвестиції. Разом з тим умови здійснення іноземних інвестицій містяться в податковому, антимонопольному, підприємницькому законодавстві. І тому в юридичній літературі існує думка, що цей принцип не повинен поширюватися на зміни в інших галузях законодавства². Статтею 8 Закону України «Про режим іноземного інвестування» встановлено, що держава гарантує іноземному інвестору в разі погіршення умов інвестування застосування до іноземних інвестицій норм законодавства, що діяло на момент вкладення інвестицій. Аналогічна норма міститься і в ГК України. Відповідно до ч. 2 ст. 397 ГК України в разі зміни законодавства про режим іноземного інвестування на вимогу іноземного інвестора у випадках і в порядку, визначених законом, застосовуються державні гарантії, які визначені законодавством, що діяло на момент вкладення інвестицій.

На думку О. М. Вінник, ці гарантії означають, що в разі погіршення умов інвестування проти умов укладених інвестиційних договорів на весь строк дії договору зберігають силу договірні умови³. Це положення ґрунтується на підставі аналізу ч. 1 ст. 18 Закону України «Про інвестиційну діяльність».

Закон України «Про внесення змін до статті 19 Закону України “Про інвестиційну діяльність”» встановлено, що гарантії захисту інвестицій не можуть бути скасовані або звужені стосовно інвестицій, які здійснено в період дії таких гарантії.

¹ Коссак, В. М. Правові засади іноземного інвестування в Україні [Текст] / В. М. Коссак. – Львів : Центр Європи, 1999. – С. 167.

² Богуславский, М. М. Правовое положение иностранных инвестиций в РФ [Текст] / М. М. Богуславский. – М. : Наука, 1993. – С. 59.

³ Вінник, О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення [Текст] : монографія / О. М. Вінник. – К. : Атіка, 2003. – С. 147.

Гарантії від примусових вилучень, а також незаконних дій державних органів та їх посадових осіб. Частиною 2 ст. 18 Закону України «Про інвестиційну діяльність» передбачено, що державні органи та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність суб'єктів інвестиційної діяльності, крім випадків, коли таке втручання допускається чинним законодавством і здійснюється в межах компетенції цих органів та посадових осіб. Держава забезпечує захист від примусових вилучень інвестицій у вигляді націоналізації, реквізиції та конфіскації.

Під націоналізацією розуміють безоплатне або оплатне вилучення майна, яке належить іноземному інвестору, і передання його у власність держави. Статтею 41 Конституції України передбачено непорушність права приватної власності. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Законодавство України до обставин надзвичайного стану відносить стихійне лихо, аварії, епідемії, епізоотії. І при їх настанні майно в інтересах суспільства за рішенням органів державної влади може бути вилучене (реквізоване) у власника в порядку й на умовах, установлених законодавчими актами України з виплатою вартості майна в обсязі, передбаченому законами України. Це правило закріплене також і в ч. 2 ст. 19 Закону України «Про інвестиційну діяльність». Стаття 9 Закону України «Про режим іноземного інвестування» також забороняє націоналізацію іноземних інвестицій, але у випадках здійснення рятівних заходів у разі стихійного лиха, аварій, епідемій та епізоотій передбачає можливість реквізиції іноземних інвестицій державними органами. Вказана реквізиція може бути проведена на підставі рішення органів, які уповноважені на це КМ України. Це рішення та умови компенсації можуть бути оскаржені в судовому порядку згідно зі ст. 26 цього Закону. Таким чином, реквізиція інвестицій здійснюється лише у випадках, прямо передбачених законодавством: при здійсненні рятівних заходів і на засадах компенсації витрат і збитків інвесторам. Майно інвестора може бути безоплатно вилучене (конфісковане) за рішенням (вироком) суду як санкція за вчинене правопорушення. Відповідно до ч. 3 ст. 397 ГК України іноземні інвестиції в Україні не підлягають націоналізації.

Компенсація і відшкодування збитків інвесторам. Ця гарантія тісно пов'язана з попередньою. Інвестори мають право згідно з ч. 2 ст. 18 Закону України «Про інвестиційну діяльність» у випадку прийняття державними або іншими органами актів, що порушують права інвесторів і учасників інвестиційної діяльності, на відшкодування збитків, які їм заподіяні, у повному обсязі цими органами. А ч. 2 ст. 19 Закону передбачає, що всі понесені витрати, які заподіяні інвестору внаслідок примусових вилучень, що здійснюються тільки на підставі законодавчих актів України, повинні бути відшкодовані інвестору в повному обсязі збитків, що заподіяні у зв'язку з припиненням інвестиційної діяльності. Порядок відшкодування збитків визначається цими актами.

Законодавство України зазначає, що виплачувана компенсація повинна бути швидкою, адекватною, ефективною і визначеною на час фактичного здійснення рішення щодо відшкодування збитків. Таким чином, розмір компенсації визначається розміром збитків, завданих іноземному інвестору. Склад та розмір відшкодування збитків визначені ст. 225 ГК України. Частиною 6 ст. 397 ГК України передбачено, що сума компенсації має бути негайно виплачена у валюті, у якій були здійснені інвестиції, чи в іншій прийнятній для іноземного інвестора валюті відповідно до валютного законодавства. Законом може бути передбачене нарахування відсотків на суму компенсації.

Зобов'язання по відшкодуванню заподіяної шкоди належать до позадоговірних зобов'язань. Умовами виникнення відповідальності за заподіяну інвестору шкоду є: наявність збитків; протиправна поведінка заподіювача шкоди; причинний зв'язок між протиправною поведінкою і заподіяною шкодою; вина заподіювача шкоди. Але слід мати на увазі, що підстави відшкодування збитків і компенсація майнових втрат, завданих інвестору внаслідок реквізиції іноземної інвестиції, є за правовим характером різними категоріями.

Якщо реквізиція здійснюється на основі й у випадках, передбачених законодавством, то однією з підстав відшкодування збитків є завжди неправомірною поведінка, тобто скоєння правопорушення. Тому, на думку В. М. Коссака, хоча за розміром відшкодування втрат ці категорії можуть збігатися, за правовим змістом їх не можна ототожнювати. А звідси до державно-правових гарантій необхідно відносити право іноземних інвесторів на компенсацію втрат у разі реквізиції здійснених інвестицій у розмірі їх вартості, а також упущену вигоду¹.

¹ Коссака, В. М. Правові засади іноземного інвестування в Україні [Текст] / В. М. Коссака. – Львів : Центр Європи, 1999. – С. 176.

Відшкодування збитків іноземним інвесторам, які заподіяно внаслідок правопорушення, має регулюватися виходячи із загальних засад цивільно-правової відповідальності. А тому, на думку автора, відшкодування шкоди, заподіяної неправомірними діями або бездіяльністю державних органів України чи їх посадових осіб, а також унаслідок неналежного здійснення такими органами чи їх посадовими особами передбачених законодавством обов'язків щодо іноземного інвестора або підприємств з іноземними інвестиціями, не можна вважати державно-правовою гарантією захисту прав іноземного інвестора. Зміст гарантій презюмує забезпечення відповідних умов, передбачених законодавством, іноземному інвестору. У разі обмеження державою в особі уповноважених органів у випадках, передбачених законодавством, майнових прав інвесторів (зокрема, при реквізиції), втрати повинні бути відшкодовані. Тим самим держава бере на себе зобов'язання гарантувати забезпечення майнових прав інвесторів.

Гарантії в разі припинення інвестиційної діяльності. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про режим іноземних інвестицій» та ст. 399 ГК України у разі припинення інвестиційної діяльності іноземний інвестор має право на повернення не пізніше шести місяців від дня припинення цієї діяльності своїх інвестицій у натуральній формі або у валюті інвестування в розмірі фактичного внеску (з урахуванням можливого зменшення статутного фонду) без сплати мита, а також доходів з цих інвестицій у грошовій чи товарній формі за реальною ринковою вартістю на момент припинення інвестиційної діяльності, якщо інше не встановлено законодавством або міжнародними договорами України. Законодавець не розкриває змісту поняття «доходи в грошовій чи товарній формі за реальною ринковою вартістю». В. М. Коссак вважає, що взагалі отримати доходи в грошовій формі за реальною ринковою ціною неможливо, оскільки вони вже виражені в конкретному грошовому еквіваленті й їх можна лише проіндексувати, враховуючи інфляцію. Доходи в товарній формі існують у натурі¹.

Отже, немає потреби визначати їх за реальною ринковою ціною в контексті гарантій у разі припинення інвестиційної діяльності.

Встановлюючи цей вид гарантій, законодавець не визначив суб'єкта, покликаного матеріально забезпечити їх виконання, а тому, на наш погляд, є доцільним у чинному законодавстві визначити органи або організації, які повинні відшкодувати ці кошти іноземним інвесторам.

¹ Коссак, В. М. Правові засади іноземного інвестування в Україні [Текст] / В. М. Коссак. – Львів : Центр Європи, 1999. – С. 170.

Гарантії переказу за кордон доходів, прибутків та інших коштів, отриманих іноземним інвестором. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про режим іноземних інвестицій» та ст. 398 ГК України іноземним інвесторам після сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів гарантується безперешкодний і негайний переказ за кордон їх прибутків, доходів та інших коштів в іноземній валюті, одержаних на законних підставах внаслідок здійснення іноземних інвестицій.

Порядок переказу за кордон прибутків, доходів та інших коштів, одержаних унаслідок здійснення іноземних інвестицій, визначається Національним банком України.

Питання щодо способів захисту прав інвесторів розглядається в юридичній літературі. Так, окремі автори, аналізуючи способи, встановлені чинним законодавством України, пропонують виділити такі:

- недопущення націоналізації, реквізиції інвестицій, крім випадків, установлених законодавством;
- відшкодування збитків, заподіяних незаконними діями держави та її органів;
- гарантії інвесторам у разі зміни законодавства;
- страхування інвестицій;
- судовий захист прав інвесторів.

Предметом захисту є не тільки суб'єктивні права, а й охоронювані законом інтереси суб'єкта інвестиційних правовідносин. Суб'єктивне інвестиційне право та охоронюваний інвестиційний інтерес є дуже близькими правовими категоріями і досить часто збігаються. Але одночасно охоронюваний інвестиційний інтерес в більшості випадків опосередковується конкретними суб'єктивними правами, у зв'язку з чим захист суб'єктивного інвестиційного права передбачає й захист охоронюваного законом інвестиційного інтересу.

Однак суб'єкти інвестиційного права можуть мати й такі інтереси, які не опосередковуються суб'єктивними інвестиційними правами, а існують самостійно у формі охоронюваних законом інтересів і як такі підлягають захисту у випадку їх порушення. Прикладами можуть бути вимога щодо захисту ділової репутації суб'єкта інвестиційної діяльності, про визнання угоди недійсною тощо.

Захист суб'єктивних інвестиційних прав і охоронюваних інтересів здійснюється в передбаченому законом порядку, тобто шляхом застосування належної форми, засобів та способів захисту.

Під формою захисту розуміється комплекс внутрішньоузгоджених організаційних заходів щодо захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом. Існують дві форми захисту:

1) юрисдикційна, під якою розуміється діяльність уповноважених державних органів щодо захисту порушених чи оспорюваних суб'єктивних прав, її сутність полягає в тому, що особа, права та законні інтереси якої порушені неправомірними діями, звертається за захистом до державних чи інших компетентних органів, які уповноважені вжити необхідних заходів для відновлення порушеного права та припинення правопорушення. У межах юрисдикційної форми захисту прав та інтересів суб'єктів інвестиційного права виділяється загальний (судовий) та спеціальний (адміністративний) порядок захисту порушених прав;

2) неюрисдикційна, яка охоплює дії інвесторів та учасників інвестиційної діяльності щодо захисту своїх прав і інтересів, які здійснюються ними самостійно, без звернення до державних та інших компетентних органів (самозахист інвестиційних прав). Самозахист інвестиційних прав – це форма їх захисту, що реалізується у випадках, коли особа, права та інтереси якої порушено, має можливості правомірного впливу на порушника без звернення до юрисдикційних органів. Інвестор чи учасник може використовувати різні засоби самозахисту, які повинні бути адекватними порушенню й не виходити за межі дій, необхідних для його припинення. До засобів самозахисту інвестора чи учасника можна віднести дії в стані крайньої необхідності, застосування оперативно-господарських санкцій, відмову здійснити певні дії в інтересах неналежного контрагента та ін.

Під способом захисту розуміються закріплені законом матеріально-правові засоби примусового характеру, за допомогою яких здійснюється відновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав і вплив на порушника. Як правило, інвестор або учасник, права чи інтереси якого порушені, може скористатися не будь-яким, а конкретним способом захисту свого права. В окремих випадках спосіб захисту безпосередньо визначений законом, яким урегульовані конкретні інвестиційні правовідносини. Однак частіше інвестору чи учаснику надається можливість певного вибору способу захисту порушеного права.

Інститут захисту прав й інтересів суб'єктів інвестиційної діяльності має комплексний характер, оскільки форми, способи, порядок правового захисту забезпечуються нормами як матеріального, так і процесуального права. Способи захисту прав інвесторів та учасників здійснюються шляхом

визнання прав інвесторів та учасників; відновлення стану, що існував до порушення права; припинення дій, що порушують право; виконання зобов'язання, зміни чи припинення інвестиційних правовідносин; відшкодування збитків; стягнення неустойки (штрафу, пені) у випадках, передбачених законом чи договором; відшкодування моральної шкоди.

Однією з умов забезпечення майнових інтересів учасників інвестиційної діяльності є заходи цивільно-правової відповідальності, яка покликана забезпечити належне виконання всіма учасниками інвестиційних відносин своїх обов'язків і виконує такі функції:

- стимулююча, яка передбачає спонукання правопорушника до припинення правопорушення та виконання ним обов'язку;
- штрафна, яка полягає в несприятливих майнових наслідках для правопорушника;
- попереджувальна, яка полягає в застосуванні майнової відповідальності, коли не тільки усуваються наслідки інвестиційного правопорушення, а й створюються умови для його недопущення в майбутньому під загрозою застосування майнових санкцій;
- компенсаційна, яка полягає у відновленні майнового стану потерпілого шляхом застосування на його користь компенсаційних майнових санкцій, які стягуються з правопорушника.

Законом України «Про інвестиційну діяльність» передбачено, що при невиконанні договірних зобов'язань суб'єкти інвестиційної діяльності несуть майнову та іншу відповідальність, передбачену законодавством України та укладеними договорами. Сплата штрафів та неустойки, а також відшкодування заподіяних збитків не звільняє винну сторону від виконання зобов'язань, якщо інше не передбачено законом або договором. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про режим іноземного інвестування» інвестори мають право на відшкодування збитків, включаючи упущену вигоду й моральну шкоду, заподіяну їм у результаті дій, бездіяльності або неналежного виконання державними органами України чи їх посадовими особами передбачених законодавством обов'язків щодо іноземного інвестора або підприємства з іноземними інвестиціями.

Форми цивільно-правової відповідальності залежно від сфери їх дії поділяються на загальні та спеціальні. Загальною формою є відшкодування збитків. Відповідно до ст. 224 ГК України учасник господарських відносин, який порушив господарське зобов'язання або установлені вимоги щодо здійснення господарської (у тому числі інвестиційної) діяльності, повинен відшкодувати завдані цим збитки суб'єкту, права або законні

інтереси якого порушені. Під збитками розуміються витрати, зроблені управненою стороною, втрата або пошкодження її майна, а також не одержані нею доходи, які управнена сторона одержала б у разі належного виконання зобов'язання або додержання правил здійснення господарської діяльності другою стороною.

Підставою цивільно-правової відповідальності є наявність складу цивільного правопорушення. Для відшкодування збитків, заподіяних інвестору, необхідна наявність передбачених законом підстав: наявність (заподіяння) шкоди; протиправна поведінка; причинний зв'язок між протиправною поведінкою та збитками; вина правопорушника.

У процесі здійснення інвестиційної діяльності можливі різні порушення з боку безпосередніх учасників інвестиційних договірних відносин, органів державної влади й управління, третіх осіб. Таким чином, відповідальність може бути договірною та позадоговірною (деліктною). На думку Д. В. Бобрової, цивільно-правова деліктна відповідальність становить заснований на імперативних нормах цивільного права новий суб'єктивний обов'язок правопорушника зазнати впливу заходів державного примусу, які включають засудження його поведінки або схилення до суспільно необхідних дій у вигляді обмежень особистого або майнового характеру з метою відновлення порушених абсолютних правовідносин або відновлення майнового стану потерпілого за наявності умов, зазначених у законі¹.

Потенційно ефективним засобом захисту прав іноземних інвесторів в Україні є застосування положень Конвенції про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами. Відповідно до норм вказаної Конвенції було засновано Міжнародний центр з врегулювання інвестиційних спорів (ICSID, Вашингтон), який може розглядати інвестиційні спори, що виникли між державами-учасниками Конвенції та фізичними і юридичними особами інших держав-учасниць. Наразі кількість звернень до ICSID з позовами проти України порівняно невелика: менше десяти за весь період з моменту ратифікації Конвенції Україною (2000 рік). Проте є певні підстави очікувати розширення у майбутньому практики застосування положень Конвенції про порядок вирішення інвестиційних спорів задля захисту іноземних інвестицій в Україні.

¹ Повышение роли гражданско-правовой ответственности в охране прав и интересов граждан и организаций [Текст] / Д. В. Боброва, В. В. Луць, А. А. Собчак, Я. Н. Шевченко и др. ; отв. ред.: А. А. Собчак, Я. Н. Шевченко. – Киев : Наук. думка, 1988. – С. 147–148.

Під час переходу до системи ринкових відносин в Україні склалася непроста політична та економічна ситуація, за якої нагальною потребою економіки стає залучення іноземних інвестицій. Залучення іноземних інвестицій впродовж багатьох років є пріоритетним напрямом розвитку економіки України, який в умовах економічної кризи потребує особливої уваги з боку держави.

Натомість в Україні фіксується відтік іноземних інвестицій. І причина криється не лише в економічній кризі, а й у неналежній увазі держави до забезпечення закріплених у законодавстві гарантій для іноземних інвесторів (згідно з опитуваннями недосконале законодавство є другим фактором після політичної нестабільності, що заважає інвестуванню з-за кордону)¹.

Однією з найважливіших складових сприятливого інвестиційного клімату є правовий режим прямого іноземного інвестування, для якого властивою є відповідність міжнародним стандартам, забезпечення реального механізму захисту прав іноземних інвесторів, їхнього майна, наявність ефективної системи державних гарантій, стабільність і прозорість інвестиційного законодавства.

В Україні прийнято цілу низку законодавчих актів, що регулюють іноземні інвестиції. Серед них закони: «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про інвестиційну діяльність», «Про підприємництво», «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про Державну програму заохочення іноземних інвестицій», «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», «Про захист іноземних інвестицій в Україні». Основним нормативним документом у сфері іноземного інвестування в Україні є Закон України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 р. Його прийняття означало нову модифікацію підходів до надання пільг; встановлення національного режиму інвестиційної та іншої господарської діяльності, за винятками, передбаченими законодавством України та її міжнародними угодами. Досягненням Закону є те, що іноземного інвестора поставлено у рівні умови з вітчизняним. Важливим елементом системи регулювання іноземних інвестицій є державно-правові гарантії захисту іноземних інвестицій, що встановлені в Законі таким чином:

1. Гарантії у разі зміни законодавства: якщо будуть змінюватися гарантії захисту іноземних інвестицій, то протягом десяти років з дня на-

¹ Феськів, І. М. Іноземні інвестиції в Україні: чи готова Україна до боротьби за інвестиції у нових економічних умовах? [Електронний ресурс] / І. М. Феськів. – Режим доступу: <http://www.kredobank.com.ua/news/8465.html>.

брання чинності таким законодавством на вимогу іноземного інвестора застосовуються державні гарантії захисту іноземних інвестицій.

2. Гарантії щодо примусових вилучень, а також незаконних дій державних органів та їх посадових осіб, що означає, що іноземні інвестиції в Україні не підлягають націоналізації.

3. Компенсація і відшкодування збитків іноземним інвесторам, яка полягає в тому, що іноземні інвестори мають право на відшкодування збитків, включаючи упущену вигоду і моральну шкоду, завданих їм внаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання державними органами України передбачених законодавством обов'язків щодо іноземного інвестора.

4. Гарантії в разі припинення інвестиційної діяльності: іноземний інвестор має право на повернення не пізніше шести місяців з дня припинення діяльності своїх інвестицій у натуральній формі або у валюті інвестування в сумі фактичного внеску без сплати мита.

5. Гарантії переказу прибутків, доходів та інших коштів, одержаних внаслідок здійснення іноземних інвестицій, що означає, що іноземним інвесторам після сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів гарантується безперешкодний і негайний переказ за кордон їх прибутків, одержаних законно внаслідок здійснення іноземних інвестицій¹.

Встановлення умов здійснення і гарантій захисту прав іноземних інвесторів, безумовно, є позитивом, однак через відсутність дієвих законодавчих механізмів їх реалізації права і гарантії інвесторів здебільшого залишаються деклараціями. Європейська бізнес-асоціація у своєму щорічному звіті назвала серед найбільших перешкод для інвестування проблеми із поверненням податку на цю вартість, відсутність хеджування валютних ризиків (що є нормою у європейських країнах) та проблеми, пов'язані із розрахунком обґрунтування роялті. Однак, на нашу думку, глобальною проблемою, яка супроводжує всі кроки щодо залучення інвестицій, є непослідовна політика, відповідно до якої інвестору спочатку надаються пільги і гарантується захист його інвестицій, а через декілька років усі пільги скасовуються, а самі інвестиції стають заручниками нововведень у податковій чи регуляторній політиці. Показовою в цьому сенсі є історія про скасування спеціальних економічних зон у 2005 р., яка чітко окреслює непослідовність уряду у сфері залучення інвестицій, сумнозвіс-

¹ Про режим іноземного інвестування [Текст] : закон [прийнятий Верховною Радою України 19 березня 1996 р.] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 19. – С. 80.

ну приватизацію Одеського припортового заводу, гучні справи реприватизації і т. д.¹

До напрямів удосконалення регулювання іноземного інвестування в Україні можна віднести такі аспекти:

- спрощення реєстраційних, ліцензійних, сертифікаційних, митних та інших процедур, зниження бюрократизації економічної діяльності. Враховуючи кризову ситуацію та дефіцит ресурсів терміново прийняти поправки до положень НБУ, Державної комісії по цінних паперах, інших державних органів про скорочення термінів розгляду документів про реєстрацію іноземних інвестицій (зокрема, прямих позик та збільшення капіталу акціонерних товариств);

- забезпечення захисту інтересів та прав інвестора у судах, підвищення ефективності судової системи, створення системи контролю за ухваленням судами відверто неправових та рейдерських рішень;

- усунення корупційної складової у дозвільній системі;

- зменшення кількості податків та спрощення їх адміністрування: розв'язання питання податку на цю вартість; регламентація взаємовідносин між державою і платниками податків; стабільність податкової системи протягом фінансового року, її простота і доступність; відповідальність за ігнорування податкового законодавства; істотне спрощення процедури збирання податків; посилення стимулювання капіталовкладень, інвестиційної та інноваційної діяльності; реформування амортизаційної політики; підвищення ролі майнового і земельного оподаткування та ресурсних платежів; реформування системи розподілу доходів; скорочення пільг²;

- лібералізація ринку землі, визначення чітких і простих процедур її викупу та оренди для провадження господарської діяльності – подальше вдосконалення системи корпоративного управління, розробка скоординованої державної політики у сфері державних запозичень, приватизації державних підприємств та її реалізації, вдосконалення процедури банкрутства, реформування амортизаційної системи³.

Якщо раніше, 2–3 роки тому, на піку світового попиту та за наявності надлишку дешевого позичкового капіталу, іноземні інвестори мали висо-

¹ Особливості інвестування в Україну [Електронний ресурс] // Правовий тиждень. – 2009. – № 32. – Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1316>.

² Там само.

³ Феськів, І. М. Іноземні інвестиції в Україні: чи готова Україна до боротьби за інвестиції у нових економічних умовах? [Електронний ресурс] / І. М. Феськів. – Режим доступу: <http://www.kredobank.com.ua/news/8465.html>.

ку схильність до ризику та йшли в Україну навіть за наявних умов, то вже з 2013 року про зростаючий потік інвестицій за поточного стану справ країні доведеться забути. Кожному іноземному інвестору тепер важливо знати, що держава, в економіку якої він вкладає свої кошти, здатна забезпечити достатній механізм здійснення інвестування та гарантувати належний захист його прав.

Іноземні інвестори, які вбачають економічну вигоду у виході на ринок певної держави, детально аналізують ризики, потенційні загрози й перспективи інвестування. Однією з умов, яка має принципове значення для інвестора, є законодавчо закріплений державою (потенційним реципієнтом інвестицій) механізм захисту прав інвестора на незалежному міжнародно-правовому рівні, який передбачає можливість розгляду спорів і виконання рішень у справах за участю іноземних інвесторів і держави, а також у справах за участю іноземних інвесторів і національних суб'єктів господарювання.

При виникненні спору між Україною й іноземним інвестором можливе застосування механізму щонайменше чотирьох юрисдикцій для його вирішення. Зокрема, ст. 26 Закону України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 р. № 93/96-ВР передбачає можливість передачі спорів між іноземними інвесторами й державою на розгляд до судів України або до Міжнародних арбітражних установ, якщо це передбачено міжнародними угодами або за згодою сторін спору.

Але спір за згодою сторін можна передати не у всі арбітражні установи. Розглянемо особливості роботи Міжнародного центру вирішення інвестиційних спорів (МЦВІС), який вважається надзвичайно ефективним інструментом вирішення інвестиційних спорів. МЦВІС створено відповідно до Конвенції про вирішення інвестиційних спорів між державами й іноземними особами, яка була розроблена під егідою МБРР і прийнята 18.03.1965 р. (її зазвичай називають Вашингтонською конвенцією). Сьогодні в ній беруть участь понад 100 держав, у тому числі Україна.

Принциповою умовою застосування механізму МЦВІС є наявність угоди в письмовій формі, укладеній між сторонами про передачу спору на розгляд до Центру (ст. 25 Вашингтонської конвенції). Універсальними письмовими угодами є Двосторонні угоди про сприяння і взаємний захист інвестицій (Bilateral investment treaties, BIT), де в розділах «Спори між договірною стороною та інвестором іншої договірної сторони» закріплюють механізм застосування арбітражу МЦВІС. На сьогодні Україна підписала й ратифікувала 59 таких двосторонніх угод і одну

багатосторонню між Урядом України й Бельгійсько-Люксембурзьким Економічним Союзом.

І за міжнародними угодами, і за згодою сторін інвестиційні спори можна передавати до арбітражних трибуналів *ad hoc* (утворених відповідно до уніфікованих правил арбітражної процедури Європейської економічної комісії ООН (ЄЕК ООН), Економічної комісії ООН для Азії й Далекого Сходу (ЕКАДС), або відповідно до арбітражних правил Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ)), або арбітражних інституцій при національних або міжнародних торгово-промислових палатах. Наприклад, Закон України «Про міжнародний комерційний арбітраж» від 24.02.1994 р. № 4002-ХІІ, розроблений на основі Типового закону Комісії ООН з права міжнародної торгівлі 1985 р., передбачає застосування механізму вирішення інвестиційних спорів і трибуналами *ad hoc*, і МКАС або МАК при ТПП України відповідно до регламентів цих арбітражних інституцій.

Усі згадані міжнародно-правові документи й національні нормативно-правові акти забезпечують дієве застосування арбітражу як механізму захисту інвесторами своїх інтересів.

Деякі важливі питання залучення іноземних інвестицій регулюються не тільки вищезазначеним базовим законодавством, але ще й податковим, митним та іншим спеціальним законодавством України. При цьому, незважаючи на задекларованість у базових законах та міжнародних договорах принципів та норм, безпосередньо спрямованих на надійний правовий захист іноземних інвестицій, податкове та митне законодавство України жодним чином не спрямоване на захист прав інвесторів, що суттєво відрізняє його від законодавства європейських країн, основною метою якого є мінімізація податкового та митного навантаження на інвестора.

Тому, враховуючи викладене, при здійсненні інвестування в Україну іноземний інвестор повинен вирішити цілий ряд питань: як мінімізувати податки, як у випадку настання несприятливої ситуації припинити підприємницьку діяльність та повернути свої інвестиції. Разом з тим найактуальнішим та найбільш проблемним питанням, яке постає перед інвестором – як захистити свої інвестиції у випадку протиправних дій органів державної влади України та у випадку суттєвої зміни українського законодавства у цій сфері, що значно погіршує становище іноземного інвестора та позбавляє його можливості отримати той прибуток, на який він розраховував.

Даючи відповідь на останнє запитання, треба звернути увагу, що законодавство України та ратифіковані Україною міжнародні договори й

конвенції надають іноземним інвесторам доволі широкий вибір засобів захисту своїх інтересів у разі виникнення будь-якого роду інвестиційних спорів.

Одним з таких варіантів є звернення до Європейського суду з прав людини. Положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод з протоколами до неї та практика Європейського суду з прав людини закріплюють право фізичних та юридичних осіб звертатись до Європейського суду з прав людини із заявами про порушення гарантованих Конвенцією прав з боку держави Україна.

При цьому заявники (позивачі) посилаються на норму ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка гарантує недоторканність права власності та передбачає, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Іншим ефективним засобом захисту прав іноземних інвесторів в Україні є застосування положень Конвенції про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами. Відповідно до норм вказаної Конвенції було засновано Міжнародний центр з врегулювання інвестиційних спорів (International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID, Вашингтон), який може розглядати інвестиційні спори, що виникли між державами – учасниками Конвенції та фізичними і юридичними особами інших держав-учасниць. Так, зокрема, на цей час в провадженні ICSID перебуває справа за позовом Global Trading Resource Corp. and Globex International, Inc. до України та справа за позовом GEA Group Aktiengesellschaft до України.

Проте варто зазначити, що цей спосіб захисту іноземних інвестицій не є популярним серед інвесторів, хоча останнім часом намічається тенденція на збільшення саме такого способу захисту іноземних інвестицій. Це, перш за все обумовлено тим, що ICSID є загальновизнаною міжнародною інституцією з інвестиційних спорів, авторитет якого підтримується Міжнародним валютним фондом.

Одним із можливих способів захисту прав іноземного інвестора є звернення до відповідного національного суду України (в більшості випадків до судів адміністративної юрисдикції) із позовом про захист свого порушеного права. Аналіз судової практики вказує, що позови інвесторів здебільшого пов'язані із неправильним митним оформленням майна іно-

земних інвесторів та відмовою митних органів у митному оформленні такого майна на пільгових умовах. Відповідачами в цій категорії справ, як правило, виступають митні органи України.

Досвід представлення інтересів іноземних інвесторів у судах України вказує на те, що судові органи допускають неоднакове застосування норм чинного законодавства, а іноді й взагалі не орієнтуються в специфіці норм (в більшості випадків у нормах міжнародних договорів та Конвенціях, ратифікованих Україною), які регулюють процес залучення іноземних інвестицій та їх захисту. Непоодинокі випадки, коли рішення судів ґрунтуються на вимогах національного законодавства України, при цьому норми міжнародних актів нівелюються.

Варто також зазначити, що положення ст. 9 Конституції України передбачають, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана українським парламентом, є частиною національного законодавства України. Крім того, визначаючи місце міжнародних договорів у ієрархії українського законодавства, треба виходити з приписів ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», відповідно до якої, у разі якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Тобто в Україні встановлено пріоритетність норм міжнародного договору перед національним законодавством. Більш того, аналогічне положення про пріоритетність норм міжнародних договорів закріплене й у базовому законі з питань оподаткування в Україні – Законі України «Про систему оподаткування».

Тому при обранні такого способу захисту своїх інвестицій, як звернення до суду України із позовом про захист своїх прав, необхідно пам'ятати, що позитивний результат безпосередньо залежить від врахування специфіки як національного, так і міжнародного законодавства у сфері іноземного інвестування.

У той же час наявність позитивного рішення національного суду України, рішення ICSID чи рішення Європейського суду з прав людини не означає, що ваші порушені права вже «поновлено», оскільки постає інше питання – як реалізувати (виконати) таке рішення.

Дійсно, рішення Європейського суду з прав людини, ICSID чи відповідного суду України є обов'язковим для сторін та підлягає обов'язковому виконанню. Проте таке виконання (особливо коли рішення стосується

стягнення з України певної суми грошових коштів) може затягнутися на роки. При цьому підставами, на які посилається виконавча служба відмовляючи у виконанні відповідного рішення, в більшості випадків посилається на формальні підстави: неправильно оформлені виконавчі документи, відсутність апостилю на офіційних документах, неправильно оформлена довіреність на представлення інтересів та інші формальні помилки, які допускають представники інвестора. Звісно, такі дії зовсім не на користь інтересам іноземного інвестора.

Разом з тим варто зазначити, що іноземним інвесторам, які бажають здійснити певні інвестиції в українську економіку, перш за все, необхідно отримати професійні консультації в юридичних радників, які мають у цій сфері певний досвід роботи, для того, щоб оцінити можливі ризики та захистити свої права, у випадку порушення Україною своїх зобов'язань.

Стабільна нормативна база регулювання інвестиційної діяльності – гарантія захисту прав та охоронюваних законом інтересів інвестора в суді. Адже чимало спорів пов'язано із трактуванням і застосуванням судами законодавства про державно-правові гарантії захисту іноземних інвестицій.

Ось, наприклад, деякі випадки, коли інвестор був змушений звернутися до суду у зв'язку з порушенням своїх прав. Так, у справі № 2-7426/11, розглянутій Святошинським районним судом м. Києва 29.11.2011 р., «Про визнання за інвестором права власності на об'єкт інвестування нежитлового приміщення». Дослідивши питання укладення Інвестиційного контракту (про інвестування у нежитлове будівництво), було з'ясовано, що позивачем була виконана умова щодо оплати стовідсоткової вартості об'єкта інвестування. У зв'язку з цим суд вирішив позов задовольнити та визнати право власності на об'єкт інвестування нежитлового приміщення. Оскільки відповідно до ч. 5 ст. 7 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестор має право володіти, користуватися і розпоряджатися об'єктами інвестицій відповідно до законодавчих актів України, а ст. 4 цього Закону визначено, що об'єктами інвестиційної діяльності може бути будь-яке майно, а також майнові права, тому позов доведений та підлягає задоволенню.

Ще один приклад позитивного вирішення справи інвестора у випадку порушення його прав. Так, у справі № 5019/2297/11, розглянутій Господарським судом Рівненської області 16.12.2011 р., «Про визнання права власності на нерухоме майно, а саме на криті стоянки автомобілів і творчі майстерні». Виходячи з матеріалів справи в січні 2006 р. громадяни

(А, Б, В) уклали з ТзОВ «Інвестжитлобуд» договори про інвестування власних коштів у будівництво критих стоянок автомобілів та творчих майстерень. Кожний із зазначених громадян свої зобов'язання перед ТзОВ «Інвестжитлобуд» виконав, грошові кошти перерахував. Після закінчення будівництва ТзОВ «Інвестжитлобуд» мав передати кожному громадянину-інвестору його об'єкт нерухомості. Дослідивши всі обставини справи суд вирішив позов задовольнити та визнати право власності на криті стоянки автомобілів і творчі майстерні¹.

Але, на жаль, не всі судові справи, з якими звертаються інвестори до суду, закінчуються так вдало та підлягають задоволенню. Із цього можна зробити єдиний висновок, на жаль, наше законодавство, поки що не є досконалим, а судова практика свідчить про численні порушення прав інвесторів. Та все ж кожна особа, кожен інвестор має право на захист свого порушеного права та зобов'язаний ним користуватися. Оскільки захист, особливо правовий, є серйозним питанням будь-якого інвестора та будь-якої держави, яка прагне до економічного зростання.

До істотних суперечностей призводить, зокрема, нечітке розмежування підвідомчості справ між господарськими судами та судами загальної юрисдикції, оскільки учасниками інвестиційних спорів є як юридичні особи (в тому числі суб'єкти господарської діяльності), так і громадяни – фізичні особи. Відповідно до роз'яснення Верховного Суду України та Вищого арбітражного суду України підвідомчість цивільних справ та господарських спорів визначається законодавчими актами України, проте у випадках, коли в законодавчих актах підвідомчість спорів визначена нечітко, слід виходити із суб'єктного складу учасників спору. Отже, інвестиційні спори вирішуються судами загальної юрисдикції за позовами громадян, які не є суб'єктами підприємницької діяльності, або господарськими судами, якщо позивачами виступають юридичні особи. Тому нерідко ухвали, рішення загальних судів за позовами фізичних осіб можуть гальмувати виконання судових актів за результатами розгляду господарських спорів².

Розглядаючи порядок врегулювання спорів, що виникають у процесі здійснення інвестиційної діяльності, необхідно звернутися до практики

¹ Вищий господарський суд України [Електронний ресурс] : офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://vgsu.arbitr.gov.ua/>.

² Щодо визначення підвідомчості цивільних справ та господарських спорів : Лист Верховного Суду України та Вищого арбітражного суду України від 20.07.1995 р. №01-8/518а.

вирішення таких спорів господарськими судами України, яка свідчить, що реально склалася ситуація, у якій певна група інвесторів і підприємств, заснованих за участю іноземного капіталу, фактично не могла здійснити захист своїх охоронюваних законом інтересів. Мається на увазі невизнання державними органами ст. 31 Декрету КМ України (на цей час втратив чинність), що надавала право підприємствам з іноземними інвестиціями, при введенні нових обов'язкових платежів у бюджет, не здійснювати їх протягом п'яти років.

З ініціативи ряду підприємств з іноземними інвестиціями незаконність дій зазначених органів була визнана в судовому порядку. Прийняття рішень із цих питань не стосовно труднощів для судів, з погляду оцінки норм чинного законодавства, але прийняті судові рішення не виконувалися державними органами. Таким чином, виник конфлікт між судовою владою й органами державної влади і управління, що відбувся через недосконалість діючої правової норми і низьку правову культуру суспільства. Аналогічна правова ситуація повторилася у 1998–2000 рр. у ході прийняття судовими органами рішень про практичне застосування гарантії від зміни законодавства. У зв'язку з цим необхідно законодавчо закріпити тверді санкції стосовно тих посадових осіб, що не виконують судові рішення.

Необхідність захисту прав інвесторів передбачена не тільки українським законодавством, але і законодавством зарубіжних країн, яке розвивалося й удосконалювалося протягом десятиліть, що свідчить про необхідність вивчення і використання наявного зарубіжного досвіду в цій сфері. У світовій практиці захист інтересів інвесторів забезпечується за допомогою: а) прийняття відповідного національного законодавства; б) регулювання нормами багатосторонніх договорів, учасником яких є країна, що приймає іноземні інвестиції; в) регулювання положеннями двосторонніх міждержавних угод про заохочення і взаємний захист капіталовкладень, ратифікованих приймаючою стороною; г) регулювання відповідними статтями угод про конкретні інвестиційні проекти між державою й іноземним інвестором.

Інтерес представляє досвід США у сфері захисту прав інвесторів. Основні зусилля США у цій сфері спрямовані на створення ліберальної міжнародної інвестиційної системи для американських інвесторів і захисту їхньої власності як у США, так і за кордоном. Такий механізм в основному був сформований у 70-ті рр. і постійно удосконалювався.

Американські інвестори зацікавлені у наявності сприятливих правових і економічних умов для ведення господарської діяльності і збереження своїх капіталів на зарубіжних ринках. Вважаючи недостатніми гарантії, надані внутрішнім законодавством країн, що розвиваються, і постсоціалістичних, американські компанії наполягають на закріпленні основних умов здійснення капіталовкладень і пов'язаної з ними діяльності в міжнародних угодах. Відповідно до Конвенції про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами й іноземними особами, що була ратифікована Україною 16.03.2000 р., для вирішення інвестиційних спорів засновується міжнародний Центр по врегулюванню інвестиційних спорів. Метою Центру є забезпечення вирішення за допомогою примирення й арбітражу інвестиційних спорів між договірними державами й особами інших договірних держав відповідно до положень цієї Конвенції¹.

Так, наприклад, судами, зокрема зазначається, що за імперативними приписами ст. 124 Конституції України та ст. 255 КАС України постанова або ухвала суду, яка набрала законної сили, є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України. Виходячи із зазначеного, прийняття нових нормативних актів не може бути підставою для юридичного нівелювання судового рішення, прийнятого до моменту набрання законної сили цих нормативних актів.

Також при здійсненні аналізу причин виникнення спорів, стороною яких є Україна та які розглядаються в закордонних юрисдикційних органах, установлено, що основними причинами, які обумовлюють виникнення позовів, є:

- невиконання Україною взятих зобов'язань за укладеними договорами;
- несвоєчасне реагування центральних органів виконавчої влади на пропозиції іноземних інвесторів щодо досудового врегулювання проблемних питань з іноземним інвестором;
- відсутність у центральних органів виконавчої влади, державних підприємств коштів, для здійснення розрахунків з інвесторами за виконані роботи, тощо;

¹ Стойка, В. М. Захист прав суб'єктів інвестиційної діяльності [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / В. М. Стойка ; НАН України. Ін-т екон.-прав. дослідж. – Донецьк, 2003. – 156 с.

- невиконання зобов'язань, взятих українською стороною за мирними угодами;
- довготривала процедура розгляду національними судами справ за участю іноземного суб'єкта;
- недосконала та довготривала процедура виконання судових рішень органами виконавчої служби;
- недотримання заінтересованим органом та організаціями вимог Порядку здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання, розгляд у закордонних юрисдикційних органах спорів за участю іноземного суб'єкта та України, затвердженого Указом Президента України від 11.09.2006 р. № 581, у частині своєчасного надання інформації, та матеріалів відповідальному органу.

У той же час, незважаючи на недосконалість правового поля щодо здійснення суб'єктами господарювання, в тому числі іноземними, інвестицій в економіку країни в останні роки спостерігається значне покращення інвестиційного іміджу України¹.

Завершальним етапом здійснення правосуддя є виконання судових рішень, без чого рішення самого суду втрачає сенс. Однак саме із виконанням рішень Феміди пов'язано чимало проблем. Навіть маючи на руках рішення суду, яке набрало чинності, інвестор не може реалізувати своє право на захист порушених прав і охоронюваних законом інтересів. Це створює для України непривабливий інвестиційний імідж, наслідком якого є невеликий обсяг іноземних інвестицій. Вирішення зазначених проблем, у тому числі й за допомогою правових засобів, покращить інвестиційну ситуацію в країні.

¹ Петренко, П. Д. Інвестиційний імідж України. Міністерство юстиції України [Електронний ресурс] : офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/14102>.

Актуальні напрями правової науки у сфері становлення інвестиційного законодавства інноваційного спрямування

2.1. Правове регулювання окремих форм інвестиційної діяльності банків в інноваційному процесі

У сучасних умовах побудови фінансово-кредитного механізму в інноваційних відносинах традиційним є віднесення банків відповідно до абз. 9 ч. ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність» до інноваційної інфраструктури відносять: підприємства, організації, установи, їх об'єднання, асоціації будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо).

У схваленій постановою КМ України від 14.05.2008 р. №447 Державній цільовій економічній програмі «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2009–2013 роки»¹ було відмічено, що в інноваційному середовищі України практично відсутні венчурні фонди та центри трансферу технологій. Одним із шляхів розвитку в Україні інноваційної інфраструктури передбачався розвиток фінансово-економічної підсистеми інноваційної інфраструктури, який повинен бути вирішений за допомогою таких заходів, як утворення в регіонах комунальних спеціалізованих небанківських інноваційних фінансово-кредитних установ та створення венчурних фондів інвестування інноваційної діяльності. Але за період чинності цієї економічної програми не тільки не створені відповідні фінансові установи, а фактично зупинена реалізація самої програми, що підтверджено в Рекомендаціях парламентських слухань на

¹ Офіц. вісн. України. – 2008. – №36. – Ст. 1201.

тему: «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави»¹.

У зв'язку з цим до формування належної системної інфраструктури виникає питання про використання існуючих механізмів інвестування та видів послуг на ринку цінних паперів та інвестиційних послуг за участю банків. Як правильно відмічається Ю. Є. Атамановою, в інноваційному праві банки поряд з іншими фінансовими установами є суб'єктами інноваційної інфраструктури, що беруть участь в інноваційно-інвестиційних відносинах, а недостатність спеціалізованих інноваційних фондів компенсується наданням кредитних ресурсів універсальними банками та небанківськими кредитно-фінансовими установами². Разом з тим у сучасних умовах за відсутності належного фінансово-кредитного механізму в інвестиційному процесі, неспроможність існуючої структури суб'єктів інвестування залучати до інвестиційних та інноваційних процесів приватні інвестиції, при слабкості небанківських установ як учасників інвестиційного ринку та відсутність зацікавленості у фінансовому посередництві у банків необхідно проаналізувати економічні та правові переваги банків на відповідних ринках та використати їх на період до формування інноваційної інфраструктури. Правильно підкреслено, що інноваційні комерційні банки не стали основним джерелом фінансування інноваційної діяльності³, тому виходом з такої ситуації, наприклад, можуть бути або розвиток венчурних фондів, або використання існуючих форм договірної та інституційної інвестування за участю потужних фінансових установ – банків. Щодо венчурних фондів, то навіть за наявності відповідних постанов Уряду України фактично відсутній їх стимулюючий вплив на інноваційну діяльність. Як відмічається, в Україні венчурні фонди використовуються переважно великими і середніми фінансово-промисловими групами для досягнення переваг в оподаткуванні, здійснення більш ефективного управління та перерозподілу активів групи⁴.

¹ Проект Постанови про рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави» № 5094 від 19.09.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52210.

² Атаманова, Ю. Є. Теоретичні проблеми становлення інноваційного права в Україні [Текст] : монографія / Ю. Є. Атаманова. – Х. : Факт, 2006. – С. 186, 187.

³ Правове регулювання інноваційних відносин [Текст] : монографія / С. М. Прилипо, А. П. Гетьман, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х. : Юрайт, 2013. – С. 307.

⁴ Там само. – С. 439.

У зв'язку з цим доцільно розглянути поширені форми інвестиційних відносин послуг на ринку цінних паперів та інвестиційних ринках, за участю в яких банків такі інвестиційні послуги набудуть поширення, в тому числі в інноваційних відносинах.

При розгляді діяльності банків на ринку цінних паперів необхідно враховувати такі аспекти, як державне регулювання ринку спеціальним законодавством, спільним для всіх учасників фондового ринку, додаткове регулювання для банків з боку Національного банку України, переваги банків перед будь-якою іншою фінансовою установою за обсягом своїх капіталів, доступом до ресурсів клієнтів, забезпеченням платоспроможності та забезпеченості інтересів клієнтів, інші. На наш погляд, для ефективного регулювання ринку цінних паперів та прозорості участі суб'єктів ринку в операціях із цінними паперами доцільно дослідити особливості обігу цінних паперів на підставі таких характеристик, як види діяльності з цінними паперами, форми участі емітентів та інших учасників ринку щодо операцій з певними цінними паперами, та види цінних паперів, що дасть можливість визначити особливості участі банків у відповідних операціях. І в цьому випадку найбільш вагомим критерієм, який визначає вплив банку на ринок цінних паперів, стає їх діяльність як торговця цінними паперами, особливості правового регулювання якої потребують дослідження.

Також на фінансових ринках виникають практичні проблеми з різновекторним спрямуванням правового регулювання інвестиційної діяльності професійних учасників ринків фінансових послуг, фактичним станом інвестиційного ринку з використанням малопоширених правових форм та відсутністю активності професійних інвестиційних посередників, у тому числі банків. У зв'язку з цим при правовій характеристиці активності банків на фондовому ринку необхідно враховувати специфічні ознаки окремих видів інвестиційної діяльності та здійснення їх банками. Так, потребує поглибленого дослідження правове регулювання діяльності банків на фондовому ринку при проведенні таких інвестиційних операцій з цінними паперами, як довірче управління, що мають посередницький характер не тільки в економічному розумінні, але й за правовою сутністю. Якщо ж звернути увагу на операції на фондовому ринку з мінімальними ризиками для споживачів, то в сучасних кризових умовах ринків фінансових, в тому числі інвестиційних послуг в Україні, для всіх учасників цих ринків постають одночасно протилежні для сторін правовідносин питання про можливі варіанти диверсифікації розміщення своїх вільних

коштів і забезпечення їх повернення, підтвердження фінансової надійності зобов'язаних осіб і усунення сумнівів у належності та прозорості діяльності щодо розпорядження залученими від позичальників коштів. Більшість таких питань може бути вирішено при належному правовому регулюванні сфери обігу іпотечних цінних паперів.

Основні дослідження правового регулювання професійної діяльності на ринку цінних паперів здійснювалися, як правило, без відокремлення специфіки діяльності банків за окремими видами діяльності по операціям з цінними паперами. Загальні питання регулювання цінних паперів та їх обігу, які стають підґрунтям у правовому регулюванні банківської діяльності, досліджували О. М. Вінник, В. Л. Яроцький, В. І. Труба, О. В. Кологойда, інші. Правове регулювання фондового ринку, діяльність банків на фондовому ринку окремо або разом з іншими професійними учасниками досліджували А. О. Приступко, І. Л. Нурзад, А. В. Попова. У сфері економічних наук інвестиційну діяльність банків на фондовому ринку досліджувала Н. В. Приказюк, діяльність банків на ринку цінних паперів В. М. Радзівська, В. С. Шапран. У сучасних умовах стає важливим визначення та правове регламентування ринкових переваг банків на ринку цінних паперів та використання цих переваг для досягнення росту економіки України. У зв'язку з цим необхідним є вивчення питання правового регулювання діяльності банків в Україні як торговців цінними паперами.

За наявності спільного правового регламентування ринку цінних паперів для професійних учасників існують групи норм, які прямо або опосередковано встановлюють переваги окремих учасників фондового ринку. На прикладі банків, крім того, стає зрозумілим фактичне зайняття особливого положення або стартових переваг у професійній діяльності учасника фондового ринку, і такі переваги, на наш погляд, чітко проявляються у банків – торговців цінними паперами. Для існування переваг банків підґрунтям є як економічні, так і правові чинники.

По-перше, при визначенні місця банків та небанківських установ на ринку цінних паперів у банків існують переваги щодо організаційно-правової форми та виду суб'єкта господарювання, які полягають як у підвищенні гарантій, так і в розширенні переліку послуг для споживачів, а також передбачають додаткові механізми та методи контролю з боку державних органів та можливих недержавних господарських та інших організацій за діяльністю та платоспроможністю. Відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23.02.2006 р. № 3480-IV професійна діяльність з торгівлі цінними папе-

рами на фондовому ринку провадиться торговцями цінними паперами, які створюються у формі господарського товариства та для яких операції з цінними паперами та іншими фінансовими інструментами є виключним видом діяльності, крім випадків, передбачених цим Законом, а також банками. Банки ж утворюються у формі акціонерних товариств з підвищеними гарантіями забезпечення інтересів акціонерів та клієнтів завдяки законодавству про акціонерні товариства та про банки і банківську діяльність. Додатково стає перевагою і професійність банку як учасника ринку цінних паперів, який може надати і надає необмежено пов'язані з операціями з цінними паперами банківські послуги, яких не можуть надавати або навіть по ним консультувати чи рекомендувати небанківські фінансові установи – торговці цінними паперами.

У зв'язку з цим постає питання про регулювання сумісності операцій торговця цінними паперами та наявні переваги при встановленні поєднання діяльності з торгівлі цінними паперами з іншими видами. На підставі ч. 1 ст. 17 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» торговці цінними паперами – небанківські фінансові установи професійну діяльність з торгівлі цінними паперами на фондовому ринку провадять як виключним видом діяльності, а для банків обмеження стосуються в окремих випадках щодо суміщення між собою окремих видів діяльності на ринку цінних паперів, але обмежень для банків щодо одночасного здійснення з банківськими послугами не існує, навіть додатково усуваються обмеження в ст. 16 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» щодо поєднання банком діяльності з торгівлі цінними паперами, депозитарної діяльності зберігача цінних паперів та діяльності з ведення реєстру власників іменних цінних паперів, та відповідно до абз. 4 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про депозитарну систему України» від 06.07.2012 р. № 5178-VI щодо поєднання депозитарної діяльності депозитарної установи з банківською діяльністю. Додаткові економічні переваги для банків, які мають розгалужену систему підрозділів, надають умови про структурну організацію для провадження депозитарної діяльності, відповідно до абз. 8 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про депозитарну систему України» поєднання видів якої можливе за умови їх провадження окремими структурними підрозділами депозитарної установи в порядку, встановленому Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

Також існує таке пом'якшення обмежень для банків при наданні банківських послуг та здійсненні діяльності з торгівлі цінними паперами і виконанні інших операцій на ринку цінних паперів. Пункт 2 гл. 1 розд. II,

п. 2 гл. 1 розд. III Ліцензійних умов провадження професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) – діяльності з управління активами інституційних інвесторів (діяльності з управління активами), затверджених рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 23.07.2013 р. № 1281¹, передбачає, що компанія з управління активами та професійний адміністратор недержавних пенсійних фондів, крім вимог, установлених законодавством, у статуті серед інших має зазначити відомості про заборону щодо поєднання діяльності з управління активами інституційних інвесторів з іншими видами професійної діяльності на фондовому ринку, крім випадків, передбачених законодавством. Тоді як відповідно до п. 4 розд. I Ліцензійних умов ліцензію на провадження професійної діяльності на фондовому ринку – діяльності з управління активами інституційних інвесторів (діяльності з управління активами) можуть отримати банк – щодо активів створеного ним корпоративного пенсійного фонду відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 р. № 1057-IV у разі, якщо він не виконує функцій зберігача цього фонду, та Національний банк України – щодо активів створеного ним корпоративного пенсійного фонду. Тобто банк не має заборон на одночасне зайняття торгівлею цінними паперами. А відповідно до ч. 11 ст. 20 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» у разі створення свого корпоративного пенсійного фонду компанія з управління активами або банківська установа має право здійснювати управління активами та адміністрування такого фонду за умови отримання відповідних ліцензій у порядку, встановленому законодавством.

По-друге, банки мають певні економічні та правові переваги в господарсько-правовому регулюванні при започаткуванні банківської діяльності та торгівлі цінними паперами по капіталу та забезпеченню інтересів клієнтів порівняно з небанківськими фінансовими установами. Так, на підставі ст. 17 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» торговець цінними паперами може провадити дилерську діяльність, якщо має сплачений грошовими коштами статутний капітал у розмірі не менш як 500 тис. грн, брокерську діяльність – не менш як 1 млн грн, андеррайтинг або діяльність з управління цінними паперами – не менш як 7 млн грн. Крім того, у статутному капіталі торговця цінними паперами частка іншого торговця не може перевищувати 10 відсотків, а ліцензія на провадження андеррайтингу видається лише за умови наявності у торговця цінними паперами ліцензії на провадження дилерської діяльності. Тоді як

¹ Офіц. вісн. України. – 2013. – № 76. – Ст. 2835.

мінімальний розмір статутного капіталу на момент державної реєстрації юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, не може бути меншим 120 млн грн відповідно до ст. 31 Закону України «Про банки і банківську діяльність».

По-третє, банкам та торговцям цінними паперами висуваються різні вимоги щодо формування економічних нормативів та відповідних резервів для усунення можливих ризиків. Спільними нормами для банків та для небанківських фінансових установ, які утворені як акціонерні товариства, є тільки вимоги щодо резервного капіталу акціонерного товариства, та окремо резерв для інших товариств. Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про акціонерні товариства» резервний капітал акціонерного товариства формується у розмірі не менше ніж 15 відсотків статутного капіталу товариства шляхом щорічних відрахувань від чистого прибутку товариства або за рахунок нерозподіленого прибутку. До досягнення встановленого статутом розміру резервного капіталу розмір щорічних відрахувань не може бути меншим ніж 5 відсотків суми чистого прибутку товариства за рік. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про господарські товариства» у товаристві створюється резервний (страховий) фонд у розмірі, встановленому установчими документами, але не менше 25 відсотків статутного (складеного) капіталу, а також інші фонди, передбачені законодавством України або установчими документами товариства. Розмір щорічних відрахувань до резервного (страхового) фонду передбачається установчими документами, але не може бути меншим 5 відсотків суми чистого прибутку.

Щодо економічних нормативів, то банки завдяки встановленим вимогам при здійсненні банківської діяльності, мають суттєві переваги та привабливість для контрагентів порівняно з небанківськими фінансовими установами, що прослідковувалось на різних етапах формування законодавства у сфері обігу цінних паперів.

Так, показник ліквідності торговця цінними паперами, що здійснює брокерську, дилерську діяльність та андеррайтинг, розраховувався як співвідношення загальної суми договорів, укладених торговцем цінними паперами з юридичними та фізичними особами, але не виконаних на день розрахунку (відкриті позиції), до розміру статутного капіталу торговця цінними паперами, і встановлюються залежно від виду діяльності з торгівлі цінними паперами та їх поєднання і не може перевищувати розміру від 10 до 35 відсотків згідно з Положенням про розрахунок показників ліквідності, що обмежують ризики професійної діяльності на фондовому

ринку, затвердженого рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27.12.2007 р. № 2381¹, яке було чинне до 1 січня 2014 р. Крім того, відповідно до цього Положення обов'язковими до дотримання торговцями цінними паперами були показники капіталу: мінімального розміру власних коштів (мінімальний розмір має становити не менше, ніж розмір статутного капіталу торговців цінними паперами, встановленого Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок»), адекватності власних коштів (нормативне значення має бути не меншим ніж 10 відсотків), адекватності основного капіталу (нормативне значення має бути не меншим, ніж 4 відсотки) та показники інвестування: інвестування в цінні папери окремо за кожною юридичною особою (нормативне значення не має перевищувати 15 відсотків), загальної суми інвестування (нормативне значення не має перевищувати 90 відсотків). З 01.01.2014 р. набули чинності всі норми, в тому числі за показниками пруденційних нормативів, згідно з Положенням щодо пруденційних нормативів професійної діяльності на фондовому ринку – діяльності з торгівлі цінними паперами, затвердженого рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 25.12.2012 р. № 1900². Відповідно до цього нормативного акта обов'язковими до дотримання торговцями цінними паперами є такі показники пруденційних нормативів щодо: адекватності капіталу першого рівня, абсолютної ліквідності, адекватності регулятивного капіталу, коефіцієнта левериджу (щодо співвідношення регулятивного капіталу до скоригованих активів торговця цінними паперами), продуктивності, регулятивного капіталу, а мінімальний розмір регулятивного капіталу торговців цінними паперами має становити не менше ніж мінімальний розмір статутного капіталу торговців цінними паперами, встановлений Законом України «Про цінні папери та фондовий ринок», для певних видів професійної діяльності на фондовому ринку.

У той же час за тотожними показниками банки мають більший рівень вимог до капіталу, а саме п. 2.1 гл. 2 Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні, затвердженої постановою Правління НБУ від

¹ Положення про розрахунок показників ліквідності, що обмежують ризики професійної діяльності на фондовому ринку [Текст] : затв. рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27.12.2007 № 2381 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 8. – Ст. 209.

² Положення щодо пруденційних нормативів професійної діяльності на фондовому ринку – діяльності з торгівлі цінними паперами [Текст] : затв. рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 25.12.2012 № 1900 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 8. – Ст. 305.

28.08.2001 р. № 368 встановлює, що мінімальний розмір регулятивного капіталу банку (Н1) має становити 120 млн грн, а також враховуються інші нормативи. Крім того, додатково по операціям з цінними паперами формуються відповідні резерви на підставі Положення про порядок формування та використання банками України резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 25.01.2012 р. № 23.

По-четверте, регулювання спеціальними нормативними актами діяльності торговців цінними паперами фактично не опирається на правові та економічні переваги банків на відповідному ринку, в більшості враховується існуюча наявність організаційних, матеріальних умов діяльності банку, тільки додатково висуваються вимоги щодо кваліфікації та професійного рівня працівників банку і організації підрозділів банку, які будуть здійснювати операції з торгівлі цінними паперами, що прослідковуються в таких нормативних актах: Порядок та умови видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), переоформлення ліцензії, видачі дублікату та копії ліцензії, затвердженого рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14.05.2013 р. № 817¹, Ліцензійні умови провадження професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) – діяльності з торгівлі цінними паперами, затверджені рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14.05.2013 р. № 819², Правила (умови) здійснення діяльності з торгівлі цінними паперами: брокерської діяльності, дилерської діяльності, андеррайтингу, управління цінними паперами, затверджені рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 12.12.2006 р. № 1449 (у редакції рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 15.11.2011 р. № 1638³).

¹ Порядок та умови видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), переоформлення ліцензії, видачі дублікату та копії ліцензії [Текст] : затв. рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14.05.2013 № 817 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 48. – Ст. 1736.

² Ліцензійні умови провадження професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) – діяльності з торгівлі цінними паперами [Текст] : затв. рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14.05.2013 № 819 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 52. – Ст. 1911.

³ Правила (умови) здійснення діяльності з торгівлі цінними паперами: брокерської діяльності, дилерської діяльності, андеррайтингу, управління цінними паперами [Текст] : затв. рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 12.12.2006 № 1449 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 10. – Ст. 383.

Деякі особливості організаційно-правового характеру для банків встановлюються в Положенні щодо організації діяльності банків та їх відокремлених підрозділів при здійсненні ними професійної діяльності на фондовому ринку, затвердженому рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16.03.2006 р. № 160¹. Цей нормативний акт обмежується особливим регулюванням для банків тільки діяльності з торгівлі цінними паперами (дилерської діяльності, брокерської діяльності, діяльності з управління цінними паперами, андеррайтингу); депозитарної діяльності зберігача цінних паперів; діяльності з ведення реєстру власників іменних цінних паперів (крім діяльності з ведення власного реєстру власників іменних цінних паперів).

Наведені економічні і, в переважній більшості, правові переваги банків на ринку цінних паперів відмічалися не одноразово в економічних дослідженнях, підкреслюючи нереалізований потенціал банківської системи в різних історичних періодах розвитку в Україні економіки та законодавства про фінансові послуги. На наш погляд, суттєвою перевагою банків є можливість поєднання не тільки декількох видів професійної діяльності на ринку цінних паперів, але одночасно здійснення банківської діяльності. Поєднання професійних видів діяльності підкреслювалось А. В. Поповою при класифікації професійних учасників ринку цінних паперів за наявності можливості поєднувати кілька видів професійної діяльності². І. Л. Нурзад підкреслила, що правова підстава на участь комерційного банку в правовідносинах із приводу цінних паперів виникає після одержання останнім банківської ліцензії, тобто після придбання правосуб'єктності в повному обсязі і участь банку на ринку цінних паперів залежить, у першу чергу, від фактора наявності банківської ліцензії, що не має безпосереднього стосунку до предмета, з приводу якого складаються правовідносини на ринку цінних паперів³. Але наслідком такого

¹ Положення щодо організації діяльності банків та їх відокремлених підрозділів при здійсненні ними професійної діяльності на фондовому ринку [Текст] : затв. рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16.03.2006 № 160 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 15. – Ст. 1140.

² Попова, А. В. Правове становище професійних учасників ринку цінних паперів в Україні [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / А. В. Попова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 20 с. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

³ Нурзад, І. Л. Правове регулювання діяльності банків на ринку цінних паперів України [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / І. Л. Нурзад ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – 21 с. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

висновку повинна бути пропозиція щодо додаткового державного регулювання діяльності банків на ринку цінних паперів, яке буде враховувати переваги, створені завдяки законодавчому регламентуванню місця, господарської компетенції, економічної, в тому числі конкурентної переваги банку над будь-якими професійними учасниками ринку цінних паперів.

Реалізація деяких відмічених особливостей законодавчого регулювання діяльності банків проявилася в показниках діяльності учасників ринку цінних паперів. В. С. Шапран при вивченні окремого ринку корпоративних цінних паперів відмічає, що банки залишаються єдиними учасниками ринку, які контролюють великий обсяг фінансових ресурсів, і яким доступні майже всі ринки корпоративних цінних паперів і всі ланки ролівої участі, до яких автор відносить виконання функцій інвестора, кредитора та інституції інфраструктури, і одночасно наводить дані, що разом зі значним зменшенням ролі банків як торговців цінними паперами з 80,76% до 18% за період з 1998 по 2003 р. майже незмінною залишалась частка банків у загальній кількості членів найбільшого організатора торгів в Україні – ПФТС, і не істотно зменшилась частка банків у загальній кількості зберігачів¹.

Щодо практичної реалізації поєднання видів професійної діяльності В. М. Радзівська відмітила, що комерційні банки мають право здійснювати практично всі операції, пов'язані з цінними паперами, але фактично перелік здійснюваних банками операцій є обмеженим. Так, за період з 1998 по 2001 р. у структурі цінних паперів на інвестиції у банків частка державних цінних паперів (ОВГЗ, КОВГЗ) значно перевищувала половину всієї суми цінних паперів, а в окремих банках, які порівняно з іншими вели активну діяльність на ринку цінних паперів, кредитний портфель перевищував портфель цінних паперів більше, ніж у 8 разів². А при аналізі кредитно-інвестиційного портфелю банків за 2003–2007 рр. Н. В. Приказюк встановила, що у 2007 р. обсяг наданих банками кредитів майже у 18 разів перевищує обсяг їх вкладень у цінні папери³.

¹ Шапран, В. С. Банки на ринку корпоративних цінних паперів в Україні [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / В. С. Шапран ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 20 с. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

² Радзівська, В. М. Операції комерційних банків з цінними паперами [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / В. М. Радзівська ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2001. – 18 с. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

³ Приказюк, Н. В. Інвестиційна діяльність комерційних банків на ринку цінних паперів [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Н. В. Приказюк ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 21 с. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

Відмічена як недолік відсутність активності банків, як найпотужніших фінансових установ на ринку цінних паперів, призводить і до неможливості використання цінних паперів в окремих операціях у зв'язку з відсутністю об'єктивної ринкової вартості на такі цінні папери та їх дохідністю. Національний банк України відмічає, що у зв'язку з цим знижується активність використання цінних паперів як інструменту ліквідної застави і можливості НБУ під час рефінансування банків та операцій на відкритому ринку¹. Одночасно при огляді звітів регуляторів ринків фінансових послуг можливо визначити про певне зростання активності банків як торговців цінними паперами. У 2011 р. ці операції з цінними паперами в Україні здійснювалися торговцями цінними паперами, для яких операції з цінними паперами є виключним видом діяльності (49,62% від загального обсягу виконаних договорів торговцями цінних паперів у 2011 р.), банками (46,18%), інвестиційними компаніями (4,20%), при цьому зростання в абсолютних величинах обсягу виконаних договорів з цінними паперами здійснювалося переважно за рахунок випуску державних облігацій України, що, на нашу думку, свідчить більше про активність держави при запозиченнях через випуск фінансових інструментів. Але навіть за таких умов найбільше операцій серед банків здійснювали три банки, які не декларували себе як інвестиційні, а більше мають характер ощадного та/або універсального банку, це: ПАТ «Державний ощадний банк України», ПАТ «Дельта Банк», ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України»². Доцільно відмітити, що відповідні пропозиції щодо розвитку ринку державних цінних паперів та розширення рефінансування НБУ за рахунок прийняття цінних паперів як ліквідної застави надавалися і раніше³, що не надало бажаного результату згідно з наведеними даними. У той же час необхідно відмітити, що заслуговують на увагу деякі пропозиції щодо розвитку ринку цінних паперів шляхом введення правових таких механізмів, як концентрації угод купівлі-продажу цінних паперів емітентів, які мають стратегічне значення для національної економіки та безпеки держави на організаційно-оформленому ринку, внесення змін до системи оподаткування операцій з купівлі-продажу

¹ Загальний огляд фондового ринку України за 2012 рік. Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=107926.

² Звіт Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку: Український фондовий ринок – 2011: впевненість, стійкість та зростання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/activities/annual>. – С. 28, 29.

³ Там само.

цінних паперів на організованому ринку, ін.¹ Але такі заходи повинні відповідати існуючим ринковим формам впливу на економіку та мати обмеження щодо обігу фінансових інструментів, передбачати розширення та заохочення кола учасників фондового ринку як стимулюючого оподаткування, так і зниження певних економічних нормативів для професійних учасників ринку цінних паперів відповідними регуляторами в межах, встановлених законами. Одним із засобів, який може найбільш оперативно застосований для посилення ролі банків як торговців цінними паперами та інвесторів у цінні папери може бути здійснення з боку Національного банку України регулювання діяльності спеціалізованих банків як інвестиційних через економічні нормативи і встановлення спеціальних вимог стосовно певного виду діяльності банків відповідно до гл. 1 розд. VIII Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні, затвердженій постановою Правління НБУ від 28.08.2001 р. № 368² відповідно до норм якої вже регулюються спеціальні вимоги до ощадних банків та банків довірчого управління.

Таким чином, банки в Україні як торговці цінними паперами мають економічні та правові переваги, які складаються з переваг виду організаційно-правової форми та виду суб'єкта господарювання і пов'язаних з цим підвищених економічних вимог до банків і відповідних гарантій для клієнтів.

Також найбільш вагомими перевагами банків порівняно з іншими суб'єктами професійної діяльності на фондовому ринку є можливість поєднання найбільшої кількості видів професійної діяльності з одночасним здійсненням банківської діяльності.

Для заохочення збільшення обсягів операцій на ринку цінних паперів з боку банків, що надасть змогу розвинути фондовий ринок України, необхідно застосовувати додаткові засоби, серед яких визначення з боку НБУ спеціалізації інвестиційних банків, встановлення заохочувальних економічних нормативів та введення для інвестиційних банків і для інших учасників ринку цінних паперів стимулюючого оподаткування.

Актуальним у сучасних умовах є дослідження умов здійснення банками окремих видів інвестиційної діяльності на прикладі групи фінансо-

¹ Приказюк Н. В. Інвестиційна діяльність комерційних банків на ринку цінних паперів [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Н. В. Приказюк ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 21 с. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

² Офіц. вісн. України. – 2001. – № 40. – Ст. 1813.

вих послуг, які можливо віднести до довірчого управління фінансовими активами. Особливою рисою банківського інвестування є наявність значних капіталів та умов банківської діяльності, які надають переваги для прийняття інвестицій від банків, у зв'язку з цим формується привабливість для фізичних осіб, які можуть приєднуватися до банківського інвестування, а для банків такі операції в широкому розумінні можуть вважатися посередницькими.

Питання регулювання інвестиційних відносин, інвестиційних послуг досліджували О. М. Вінник, Д. В. Задихайло, В. В. Кафарський, О. Е. Сімсон, регулювання інвестиційної діяльності та інвестиційного права стало предметом дослідження О. Р. Кібенко, В. В. Кудрявцевої, В. В. Поєдинок, В. Ю. Полатая, регулювання ринку цінних паперів, окремі питання інвестування на фондовому ринку та загальні проблеми діяльності банків на цьому ринку розглядали І. Л. Нурзад, А. В. Попова, В. В. Посполітак, інші науковці. Не дослідженим залишається аспект правового регулювання здійснення саме банками при інвестуванні фінансових послуг, які в основних рисах відповідають довірчому управлінню фінансовими активами, а також визначення в нормативних актах умов здійснення відповідних послуг та усунення при цьому виникаючих ризиків.

Банки мають встановлені вимоги та спеціальні правові механізми захисту інтересів учасників інвестування при управлінні фінансовими активами, в більшій мірі при операціях з цінними паперами, але ці механізми не усувають існуючих ризиків. Так, Н. В. Приказюк відмічає ряд ризиків банків на ринку цінних паперів, і доводить, що формування портфеля цінних паперів є важливою складовою інвестиційної діяльності банку, яка надає йому можливість вирішення низки специфічних інвестиційних завдань¹. Але певні ризики можливо вважати загальними для усіх професійних учасників ринку цінних паперів, проти яких банки, що надають більш кваліфіковані послуги, однак, стають більш вразливими через те, що мають значні зобов'язання, часто не гнучку розвинуту систему регіональних підрозділів, пов'язаних суб'єктів господарювання, тощо.

Особливістю діяльності банків необхідно вважати можливість фактично комплексного надання послуг шляхом використання професійних переваг від суміжних банківських операцій.

¹ Приказюк, Н. В. Інвестиційна діяльність комерційних банків на ринку цінних паперів [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Н. В. Приказюк ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 20 с.

Наведені переваги не дають необхідного ефекту за відсутності чіткого правового регулювання та класифікації такої групи фінансових послуг, як довірче управління фінансовими активами, визначеної як окрема послуга ч. 1 ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 р. №2664-III, що одночасно може охоплювати окремі види фінансових послуг, перелічені в цій самій статті Закону:

а) діяльність з управління цінними паперами як окремий вид професійної діяльності на ринку цінних паперів, що підлягає ліцензуванню;

б) діяльність з управління активами – професійна діяльність учасника фондового ринку – компанії з управління активами, що провадиться нею за винагороду від власного імені або на підставі відповідного договору про управління активами, які належать інституційним інвесторам на праві власності згідно з п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»;

в) управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю відповідно до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» №978-IV від 19 червня 2003 р. (далі – Закон №978-IV);

г) довірче управління коштами фондів банківського управління, яке здійснюється відповідно до Закону України «Про проведення експерименту у житловому будівництві на базі холдингової компанії “Київміськбуд”»;

г) операції з іпотечними активами з метою емісії іпотечних цінних паперів, до яких можливо віднести, по-перше, діяльність з управління іпотечним покриттям, поняття якої надано в п. 6 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», і яка здійснюється на підставі Закону України «Про іпотечні облігації» від 22.12.2005 р. №3273-IV, по-друге, управління іпотечними активами відповідно до Закону України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» від 19.06.2003 р. №979-IV.

Для всіх зазначених видів діяльності сутність правовідносин та їх об'єкт (предмет основного договору) є спільною ознакою, за якою можливо визначати підстави консолідації такої діяльності для єдиного системного правового регулювання інвестиційної діяльності у тому числі залежно від її суб'єкта. Такі спільні риси підкреслені Р. А. Майдаником, який визначив фідучіарні фінансові послуги як послуги, що передбачають передачу довіреній особі прав власності або іншого виключного повно-

важення (управління, контролю) за умови цільового використання і наступної передачі фінансових активів на користь визначених вигодонабувачів¹.

Так, предметом відповідних договорів є грошові кошти, цінні папери, інші фінансові інструменти на підставі ст. 1030 ЦК України, ст. 17 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок», ст. 49 Закону України «Про інститути спільного інвестування», ст. 47 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» № 1057-IV. Предметом договору управління майном ФФБ та ФОН за Законом № 978-IV є також грошові кошти, цінні папери, але додатково, особливий предмет для ФФБ та ФОН – нерухоме майно та права на нього. У зв'язку з цим Г. М. Шовкопляс правильно зроблено висновок, що об'єктом господарських відносин за договором управління при інвестуванні через ФФБ та ФОН є також нерухомість².

Для управління іпотечним покриттям на підставі ст. 2 Закону України «Про іпотечні облигації» відповідним предметом договорів є іпотечний актив – право вимоги за забезпеченим іпотекою грошовим зобов'язанням боржника. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» іпотечні активи – реформовані в консолідований іпотечний борг зобов'язання за договорами про іпотечний кредит здійснювати платежі в рахунок погашення основного зобов'язання протягом строку обігу сертифікатів.

При здійсненні управління фінансовими активами може виникати на підставі статей 1029, 1030 ЦК України, ст. 17 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» довірча власність або можуть існувати тільки правовідносини з управління активами на підставі договору управління майном. Разом з тим окремі види діяльності, що передбачають управління майном або фінансовими активами, мають свої особливості, але спільною рисою залишається спрямованість на виникнення правовідносин довірчого характеру. Інвестиційний характер договору управління підкреслюється умовою ч. 7 ст. 17 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» про те, що договором про управління цінними паперами може бути передбачено розподіл між сторонами прибутку, отриманого торговцем цінними паперами від використання грошових коштів клієнта. На підставі ст. 14 Закону України «Про інститути спільного інвестування»,

¹ Майданик, Р. А. Проблеми довірчих відносин в цивільному праві [Текст] / Р. А. Майданик. – К. : Вид. поліграф. центр «Київський університет», 2002. – С. 267.

² Шовкопляс, Г. М. Регулювання господарських правовідносин при фінансуванні будівництва житла [Текст] / Г. М. Шовкопляс. – Х. : ТОВ «Оберіг», 2011. – С. 43.

статті 12, 34, 36 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» № 1057-IV, пп. 2 та 3 розд. 2 Положення про особливості здійснення діяльності з управління активами інституційних інвесторів, затвердженого рішенням НКЦПФР № 1414 від 06.08.2013 р.¹, укладається договір про управління активами корпоративного інвестиційного фонду або пенсійного фонду, які регулюються в тому числі ст. 1029 ЦК України. Договір управління майном (договір про участь у ФФБ або договір про придбання сертифікатів ФОН) за Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» від 19.06.2003 р. № 978-IV встановлює передачу установником управління управителю у довірчу власність майно з метою досягнення визначених ним цілей та встановлює обмеження щодо окремих дій управителя з управління цим майном. Істотні умови договору управління іпотечним покриттям визначаються на підставі ст.15 Закону України «Про іпотечні облігації». Управитель відповідно до статей 26, 27 Закону України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» є довірчим власником іпотечних активів, іпотечні активи переходять у довірчу власність управителя відповідно до договору управління іпотечними активами.

Підкреслені особливості діяльності з управління фінансовими активами надають змогу проаналізувати мету та можливі наслідки удосконалення їх регулювання, в тому числі щодо конкурентоздатності суб'єктів цих послуг. Законодавцю необхідно ґрунтовно визначати підстави відсторонення окремих суб'єктів від здійснення певних послуг при управлінні фінансовими активами. Недостатня регламентація в законодавстві ролі банків в інвестиційному процесі приводить до того, що частіше за все їм у наукових джерелах відводиться разом з іншими фінансовими установами місце суб'єкта, що надає кошти для інвестування². Для усунення відмічених теоретичних та регуляторних недоліків розглянемо інституційні характеристики послуг, що належать до управління фінансовими активами, одночасно враховуючи особливості участі банків у наданні основної послуги – управління фінансовими активами.

Діяльність з управління цінними паперами. У п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» діяльність з управління цінними паперами визначається як діяльність, що провадиться торговцем цінними паперами від свого імені за винагороду

¹ Офіц. вісн. України. – 2013. – № 72. – Ст. 2648.

² Вінник, О. М. Інвестиційне право [Текст] : навч. посіб. / О. М. Вінник. – 2-ге вид., переробл. та допов. – К. : Правова єдність, 2009. – С. 27.

протягом визначеного строку на підставі договору про управління переданими йому цінними паперами та грошовими коштами, призначеними для інвестування в цінні папери, а також отриманими в процесі цього управління цінними паперами та грошовими коштами, які належать на праві власності установнику управління, в його інтересах або в інтересах визначених ним третіх осіб. За відсутності чітких параметрів віднесення до інвестиційних операцій банків з торгівлі цінними паперами, серед брокерської, дилерської діяльності, андеррайтингу, управління цінними паперами виділити як інвестиційну діяльність можливо саме останню за характером використання об'єктів управління. Безумовно, за своєю спрямованістю інші операції з торгівлі цінними паперами також можуть бути зараховані до інвестиційних операцій за умови портфельного обліку і в залежності від надання або відсутності послуг інвесторам. Для здійснення діяльності з цінними паперами банки, як і інші професійні учасники фондового ринку, будуть вважатися професійними інвесторами і одночасно фінансовими посередниками, які мають однакову ліцензію, одержану в НКЦПФР. Але для банків більшість вимог з Ліцензійних умов провадження професійної діяльності на фондовому ринку – діяльності з торгівлі цінними паперами, затверджені рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – ДКЦПФР) від 26.05.2006 р. № 346 фактично «зараховуються» у зв'язку з наявністю банківської ліцензії, належного складу фахівців та матеріально-технічної бази.

Діяльність з управління активами інституційних інвесторів – професійна діяльність учасника фондового ринку – компанії з управління активами, що провадиться нею за винагороду від свого імені або на підставі відповідного договору про управління активами інституційних інвесторів, визначається відповідно до статей 2, 18 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок», п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» і регулюється спеціальним законодавством.

Діяльність з управління активами інституційних інвесторів здійснюється відповідно до ст. 32 Закону України «Про інститути спільного інвестування», ст. 39 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» № 1057-IV (далі – Закон № 1057-IV), Положення про особливості здійснення діяльності з управління активами інституційних інвесторів, затвердженого рішенням НКЦПФР № 1414 від 06.08.2013 р. (далі – Положення № 1414).

Разом з тим законодавство України встановлює обмеженість щодо кола суб'єктів, які можуть здійснювати управління активами інституційних інвесторів, а також висуваються особливі ліцензійні умови.

Основним суб'єктом є компанія з управління активами (далі – КУА), яка має особливу спеціальну господарську компетенцію. Положенням № 1414 встановлюються такі обмеження для КУА: поєднання діяльності з управління активами інституційних інвесторів з іншими видами професійної діяльності на фондовому ринку забороняється, крім випадків, передбачених законом, але КУА може здійснювати діяльність з управління іпотечним покриттям та КУА має право одночасно здійснювати управління активами кількох інституційних інвесторів (ст. 63 Закону України «Про інститути спільного інвестування»). КУА також може здійснювати діяльність з управління іпотечним покриттям відповідно до ст. 63 Закону України «Про інститути спільного інвестування», п. 5 розд. I Положення № 1414.

Розмір статутного капіталу компанії з управління активами, сплачений грошовими коштами, згідно зі ст. 63 Закону України «Про інститути спільного інвестування» повинен становити суму не менше ніж 7 000 000 грн, на день подання документів до НКЦПФР для отримання ліцензії, і компанія з управління активами, яка надає послуги недержавному пенсійному фонду – суб'єкту другого рівня системи пенсійного забезпечення, має одночасно управляти активами інституційних інвесторів у сумі не менше 250 млн грн і в останньому випадку мати власний капітал у розмірі не менш як 25 мільйонів гривень (ст. 35 Закону № 1057-IV).

Із законодавчого переліку інституційних інвесторів банк може управляти тільки фондом банківського управління та створеним банком корпоративним пенсійним фондом, управління активами та адміністрування якого банк має право здійснювати за умови отримання відповідних ліцензій у порядку, встановленому законодавством (статті 8, 20, 34 Закону № 1057-IV), у разі, якщо він не виконує функції зберігача цього фонду. Для порівняння, у той же час банку дозволено інвестиційну діяльність при управлінні фінансовими активами та майном ФФБ і ФОН без обмежень щодо якості активів, на відміну від повного обмеження щодо управління ІСІ та небанківськими пенсійними фондами.

Довірге управління коштами фондів банківського управління здійснюється відповідно до Закону України «Про проведення експерименту у житловому будівництві на базі холдингової компанії “Київміськбуд”» від 20.04.2000 р. № 1674-III. На підставі ст. 2 цього Закону до 1 січня 2012 р. на базі холдингової компанії «Київміськбуд» проводився економічний експеримент із залученням коштів фізичних і юридичних осіб у довірге управління уповноважених банків з наступним їх спрямуванням на придбання іпотечних сертифікатів для досягнення окремих соціальних цілей.

Здійснення банками інвестиційної діяльності при управлінні ФФБ та ФОН на підставі Закону №978-IV має деякі особливості, у тому числі як переваги, так і недоліки.

Для здійснення банком управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю достатньо банківської ліцензії, що відповідає вимогам частин 1 та 9 ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність», та з урахуванням вимог щодо започаткування нового виду діяльності або надання нового виду фінансових послуг (крім банківських) банком за умови виконання встановлених НБУ вимог щодо цього виду діяльності або послуги. У чинній редакції у ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність» не передбачено одержання банками дозволів з боку НБУ на здійснення емісії власних цінних паперів та названий вид довірчого управління. На нашу думку, найбільш відповідною для регулювання діяльності банків з інвестування об'єктів нерухомості та здійснення операцій з нерухомістю шляхом випуску ФОН повинна бути процедура щодо одержання ліцензії на діяльність з управління цінними паперами на підставі Порядку та умов видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), переоформлення ліцензії, видачі дубліката та копії ліцензії, затвердженому рішенням НКЦПФР від 14.05.2013 р. №817¹.

На відміну від банків небанківські фінансові установи повинні мати дозвіл Нацкомфінпослуг на право здійснення емісії сертифікатів ФОН відповідного фонду та ліцензію на провадження діяльності із залучення коштів установників для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю (статті 42, 48 Закону №978-IV). У випадку управління банком ФФБ або ФОН розмір банківського капіталу надає більше гарантій щодо виконання цілей інвестування, порівняно зі встановленою у ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» вимогою для управителя – небанківської фінансової установи мати статутний капітал не менше одного мільйона євро та дозвіл/ліцензію на здійснення визначеної названим Законом діяльності. Крім того, встановлені законодавством вимоги щодо розміру оперативного резерву ліцензіата – небанківської фінансової установи, поточного співвідношення суми залучених від установників управління майном коштів до власного капіталу ліцензіата, коефіцієнта платоспроможності та коефіцієнта абсолютної ліквідності ліцензіата, його резервного фонду суттєво менше, ніж економічні нормативи та резерви для банків, з урахуванням того, що і мінімальний статутний капітал банку та

¹ Офіц. вісн. України. – 2013. – №48. – Ст. 1736.

мінімальний розмір регулятивного капіталу банку має становити 120 млн грн, що може вважатися перевагами для банків. Навпаки, відповідно до ст. 17 Закону №978-IV вільні кошти на поточних рахунках фонду, які тимчасово не передані на фінансування будівництва, банк-управитель має право використовувати при здійсненні банківських операцій. При цьому банк-управитель несе відповідальність за їх збереження власними коштами. Ще один недолік полягає в тому, що розмір оперативного резерву банк-управитель визначає самостійно, а управитель, який не є банківською установою, визначає розмір оперативного резерву відповідно до нормативів, встановлених у нормативних актах відповідного органу, що здійснює нагляд та регулювання діяльності управителя.

Також відповідно до Закону №978-IV ведення реєстру власників іменних сертифікатів ФОН незалежно від кількості власників таких сертифікатів без отримання ліцензії Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку здійснює банк, обраний емітентом. Такий банк згідно зі ст. 47 названого Закону повинен мати ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на здійснення діяльності зберігача, що відповідає як виду діяльності в чинному законодавстві – депозитарній діяльності депозитарної установи, яка визначена у ст. 3 Закону України «Про депозитарну систему України». Облік та перехід прав власності за сертифікатами ФОН здійснюється відповідно до Закону України «Про Національну депозитарну систему».

З точки зору юридичної техніки законодавцем не системно визначається група послуг з довірчого управління фінансовими активами, які є окремими видами інвестування банків, окремими видами фінансових послуг і в більшості спільним для них є наявність правовідносин з довірчої власності або управління майном (фінансовими активами).

Безпосередньо при нормативному регулюванні не враховані характерні переваги банків, які можуть надавати послуги довірчого управління фінансовими активами майже по всім видам довірчого управління фінансовими активами, що не створює стимулюючого впливу на інвестиційну діяльність, у тому числі банків.

З метою встановлення рівних конкурентних умов єдине правове регулювання по засобам та методам стосовно банківського і небанківського довірчого управління фінансовими активами повинно поширюватися на всі види діяльності як на ринку цінних паперів, так і на ринку інвестиційних послуг: управління цінними паперами як торгівля ними; діяльність з управління активами інституційних інвесторів (діяльність з управління активами); довірче управління коштами фондів банківського управління;

діяльність із залучення коштів установників управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю; діяльність з управління іпотечним покриттям.

Зупинимося на одному з видів довірчого управління фінансовими активами – діяльності з управління іпотечним покриттям, яка пов'язана з випуском іпотечних облігацій. В аспекті надання інвестиційних послуг для інвесторів при веденні такої діяльності для інвесторів знижуються ризики, емітенти отримують довгострокове фінансування, а фондовий ринок відповідні інструменти. При цьому існує значна участь і ще більша перспектива участі банків у відповідних операціях, що підтверджується таким аналізом.

Відповідно до п. 3 ч. 5 ст. 3 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» іпотечні цінні папери – це цінні папери, випуск яких забезпечено іпотечним покриттям (іпотечним пулом) та які посвідчують право власників на отримання від емітента належних їм коштів. До іпотечних цінних паперів належать: іпотечні облігації, іпотечні сертифікати, заставні. Але з перелічених цінних паперів тільки іпотечні облігації та іпотечні сертифікати є фінансовими інструментами, які можуть одночасно розглядатися як засоби рефінансування та інвестування на ринку фінансових послуг. Для виявлення проблем щодо застосування іпотечних облігацій зупинимося на окремих питаннях правового регулювання господарської діяльності фінансових установ, у тому числі банків, пов'язаної з випуском та обігом цих цінних паперів.

Науковці різних галузей науки та права відмічають значення іпотечних облігацій серед інструментів фондового, у тому числі інвестиційного ринку. В економічній науці ці питання досліджували Н. С. Кручок¹, А. С. Кірізлєєва², інші. Правовими дослідженнями, пов'язаними з поставленими в цій статті питаннями, займалися в частині розвитку фондового ринку та його інструментів А. О. Приступко³, Н. М. Квіт⁴, щодо іпотечно-

¹ Кручок, Н. С. Іпотека в Україні: стан та перспективи розвитку [Текст] : монографія / Н. С. Кручок. – К. : ЗАТ «НІЧЛАВА», 2010. – 298 с.

² Кірізлєєва, А. С. Іпотечне кредитування банками України в сучасній економіці [Текст] : монографія / А. С. Кірізлєєва ; НАН України. Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2008. – 236 с.

³ Приступко, А. О. Фінансово-правове регулювання фондового ринку України [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. О. Приступко ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2006. – 24 с. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

⁴ Квіт, Н. М. Цивільно-правове регулювання іпотечного кредитування в Україні [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Н. М. Квіт ; Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 22 с. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

го кредитування – В. Г. Першин¹, щодо вивчення господарсько-правового регулювання іпотечних відносин та інвестування – Н. В. Рев'юк², інші науковці. Додаткового аналізу потребує сучасне правове регулювання операцій банків з іпотечними облігаціями та іпотечним покриттям.

У 2007 р. ДКЦПФР зареєстровано випуск звичайних іпотечних облігацій ВАТ «Акціонерний банк “Укргазбанк”» на суму 50,0 млн грн. У 2008 р. ДКЦПФР зареєстровано 8 випусків звичайних іпотечних облігацій на загальну суму 270,00 млн грн, з них 1 випуск зареєстровано ВАТ КБ «Хрещатик» та 7 випусків Державною іпотечною установою (далі – ДІУ). За 2009 та 2010 р. до звіту ДКЦПФР та за 2011 р. відповідно до звіту НКЦПФР випусків іпотечних облігацій не реєструвалося, але до біржових списків організаторів торгівлі було включено відповідно у 2009 р. – 1 та у 2010 р. – 2 випуски іпотечних облігацій на підставі вимог Положення про функціонування фондових бірж, затвердженого рішенням ДКЦПФР від 19.12.2006 р. № 1542³.

У 2012 р. НКЦПФР зареєструвала два випуски звичайних іпотечних облігацій на загальну суму 750,00 млн грн, з них один випуск було зареєстровано ПАТ «Агентство по рефінансуванню житлових кредитів» (далі – ПАТ «АРЖК») на суму 250,00 млн грн, другий – Державній іпотечній установі на суму 500,00 млн грн. Станом на 31.12.2012 р. Комісія зареєструвала випуски іпотечних облігацій на загальну суму 1,07 млрд грн⁴.

У 2013 р. зареєстровано випуск звичайних іпотечних облігацій ПАТ «АРЖК» на суму 250,00 млн грн⁵.

¹ Першин, В. Г. Організаційно-правове забезпечення впровадження іпотечного кредитування в Україні [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Г. Першин ; Держ. податк. адмін. України, Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2005. – 21 с. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

² Рев'юк, Н. В. Іпотека як господарсько-правова конструкція залучення інвестицій в економіку: теорія та практика її застосування [Текст] / Н. В. Рев'юк. – Х., 2007. – 172 с.

³ Звіт ДКЦПФР за 2008 рік [Електронний ресурс]. – К., 2007; Звіт ДКЦПФР за 2008 рік [Електронний ресурс]. – К., 2009; Звіт ДКЦПФР за 2009 рік [Електронний ресурс]. – К., 2010; Річний звіт за 2010 рік ДКЦПФР. Динамічний розвиток. Ефективне регулювання [Електронний ресурс]. – К., 2011; Український фондовий ринок: впевненість, стійкість та зростання [Електронний ресурс]. – К., 2012. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/activities/annual>.

⁴ Річний звіт НКЦПФР за 2012 рік: Інновації для розвитку ринку [Електронний ресурс]. – К., 2013. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/activities/annual>.

⁵ Річний звіт НКЦПФР за 2013 рік. Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів задля економічного зростання держави [Електронний ресурс]. – К., 2014. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/activities/annual>.

Наведені дані НКЦПФР демонструють занадто низьку активність з випуску та обігу іпотечних облігацій та пов'язану з цим діяльність в Україні і одночасно значну роль банків в обігу цих цінних паперів. Це може бути пов'язано з різними причинами, у тому числі недосконалістю правового регулювання іпотеки, наявністю недоліків правового регулювання схожих за функціональною сутністю механізмів іпотечного кредитування через випуск іпотечних облігацій та операції з консолідованим боргом. Крім того, законодавство України чітко не розмежовує правові особливості рівнів іпотечного кредитування або діяльності, пов'язаної з випуском іпотечних облігацій та управлінням іпотечним покриттям. Н. В. Рев'юк звертає увагу на три моделі іпотечного рефінансування і правильно відзначає, що за наявності світового досвіду в Україні фактично відсутній досвід такої діяльності, наводячи тільки практику рефінансування ДІУ¹. Н. С. Кручок, порівнюючи моделі іпотечного рефінансування, відмічає, що перша модель, за якої емітентами іпотечних облігацій є банки, що надають іпотечні кредити, простіша, але проблемна у зв'язку з необхідністю консолідації банками значного пулу іпотек², і саме для другої та третьої дворівневих моделей, більш складних, але ефективних для операцій з невеликими банками, створена ДІУ³.

Щоб з'ясувати на існуючому прикладі умови випуску іпотечних облігацій в Україні без прямого державного фінансування слід звернутися до суб'єктного складу учасників та структури відносин між ними за таких емісій цінних паперів та визначити вразливі місця в існуючому правовому регулюванні таких відносин.

Так, ПАТ «АРЖК», яке має ліцензію на діяльність з надання фінансових кредитів за рахунок залучених коштів кредитними установами, випустило звичайні іпотечні облігації у 2012 р.⁴ Управителем іпотечного покриття є ПАТ акціонерний банк «Укргазбанк», з яким укладається договір про здійснення управління іпотечним покриттям. Обслуговую-

¹ Рев'юк, Н. В. Іпотека як господарсько-правова конструкція залучення інвестицій в економіку: теорія та практика її застосування [Текст] / Н. В. Рев'юк. – Х., 2007. – С. 33–36.

² Кручок, Н. С. Іпотека в Україні: стан та перспективи розвитку [Текст] : монографія / Н. С. Кручок. – К. : ЗАТ «НІЧЛАВА», 2010. – С. 28–30.

³ Там само. – С. 101.

⁴ Проспект емісії звичайних іпотечних облігацій серія «А» Публічного акціонерного товариства «Агентство з рефінансування житлових кредитів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stockmarket.gov.ua/files/prospects/c4c46d9550bb4667eea338c4885b1c18.pdf>.

чою установою є ПАТ «Державний ощадний банк України» (банк-оригіратор), який здійснює обслуговування кредитів на підставі договору про обслуговування іпотечних активів після відступлення цих кредитів емітенту ПАТ «АРЖК» та повернення їх банку. Крім того, резервним сервісним банком є публічне акціонерне товариство «Державний експортно-імпортний банк України». Депозитарієм визначалось приватне акціонерне товариство «Всеукраїнський депозитарій цінних паперів». Основним договором, на підставі якого здійснюється управління іпотечним покриттям, є договір управління. Так, наприклад, по договору про управління іпотечним покриттям між емітентом ПАТ «АРЖК» та управителем – ПАТ АБ «Укргазбанк» передбачаються умови звернення стягнення на іпотечне покриття, і при зверненні стягнення на іпотечне покриття управитель здійснює заходи щодо обслуговування іпотечних та інших активів у складі іпотечного покриття резервним сервісним банком або самостійно. Для звернення стягнення на іпотечне покриття управитель звертається до обслуговуючої установи (банку-оригінатора) з пропозицією щодо зворотного викупу кредитів. У випадку відмови банку-оригінатора здійснити зворотний викуп кредитів, управитель здійснює продаж іпотечних активів третім особам або резервному сервісному банку.

У сукупності договірних відносин при управлінні іпотечним покриттям присутні й інші види договорів. Так, своєчасне погашення емітентом облігацій забезпечується умовами договору відступлення іпотечних активів, який укладається з банком-оригінатором, згідно з яким банк-оригінатор зобов'язується при певних умовах здійснити зворотний викуп пулу кредитів. Надання додаткових гарантій виконання зобов'язань емітента за облігаціями або щодо іпотечного покриття застосовуються договори про збереження реальної вартості забезпечених іпотекою зобов'язань боржників. Проведення перевірки аудитором (аудиторською фірмою) між управителем, емітентом та аудитором (аудиторською фірмою) здійснюється на підставі тристороннього договору про проведення перевірки іпотечного покриття, або двостороннього між спеціалізованою іпотечною установою та аудитором при обігу структурованих іпотечних облігацій.

Законодавство України передбачає, що термінологія іпотечного покриття існує тільки при випуску іпотечних облігацій, що обумовлюється його визначенням в п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про іпотечні облігації» – іпотечні активи, а також інші активи, які відповідно до цього

Закону, проспекту емісії та реєстру іпотечного покриття забезпечують виконання зобов'язань емітента за іпотечними облігаціями. Пункт 6 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»: діяльність з управління іпотечним покриттям визначає як діяльність, що провадиться управителем іпотечного покриття від свого імені за винагороду протягом визначеного строку на підставі договору про управління іпотечним покриттям та передбачає представництво інтересів власників іпотечних облігацій, здійснення контролю за додержанням умов заміни іпотечних активів чи включення нових іпотечних активів до складу іпотечного покриття, здійснення контролю за своєчасністю та повнотою здійснення емітентом платежів за звичайними іпотечними облігаціями, забезпечення відповідності іпотечного покриття вимогам законодавства, виконання інших функцій, визначених законодавством. На підставі Закону України «Про іпотечні облігації» в п. 1 гл. 1 розд. V Положення про іпотечне покриття звичайних іпотечних облігацій, порядок ведення реєстру іпотечного покриття та управління іпотечним покриттям звичайних іпотечних облігацій, затвердженого рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27 грудня 2012 р. № 1902¹ визначається, що управління іпотечним покриттям – це діяльність, яка передбачає виконання управителем таких основних функцій: моніторинг іпотечного покриття; моніторинг порядку виконання зобов'язань емітента за звичайними іпотечними облігаціями; представництво інтересів власників звичайних іпотечних облігацій у відносинах з емітентом та іншими особами; у разі звернення стягнення на іпотечне покриття забезпечення обслуговування іпотечного покриття і розподілу коштів від іпотечного покриття відповідно до Закону України «Про іпотечні облігації» та проспекту емісії. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про іпотечні облігації» у разі випуску звичайних іпотечних облігацій, ведення реєстру іпотечного покриття покладається на емітента, у разі випуску структурованих іпотечних облігацій ведення реєстру іпотечного покриття покладається на управителя відповідно до договору про управління іпотечним покриттям. Наприклад, ведення реєстру іпотечного покриття з випуску іпотечних облігацій ПАТ «АРЖК» здійснюється самим емітентом.

¹ Положення про іпотечне покриття звичайних іпотечних облігацій, порядок ведення реєстру іпотечного покриття та управління іпотечним покриттям звичайних іпотечних облігацій [Текст] : затв. рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27.12.2012 № 1902 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 8. – Ст. 306.

Таким чином, виходячи з наведених визначень та змісту операцій, за своєю економічною сутністю управління іпотечним покриттям та діяльність емітента є фінансовим посередництвом, яке передбачає належне обслуговування кредиторів (власників облигацій) та виплату їм доходів від запозичених коштів. Але за межами правового визначення такої діяльності залишається зобов'язаний суб'єкт у таких позикових іпотечних відносинах, яким є емітент іпотечних облигацій, та інтереси власників іпотечних облигацій, які є найбільш вразливими в цих відносинах.

Фактично ключовим елементом в господарських операціях з іпотечним покриттям, який задовольняє інтереси власників іпотечних облигацій, є емітент. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про іпотечні облигації» можуть випускатися такі види іпотечних облигацій: звичайні іпотечні облигації та структуровані. Емітентом звичайних іпотечних облигацій є іпотечний кредитор, що несе відповідальність за виконання зобов'язань за такими іпотечними облигаціями іпотечним покриттям та всім іншим своїм майном, на яке відповідно до законодавства може бути звернено стягнення. Емітентом структурованих іпотечних облигацій є спеціалізована іпотечна установа, яка несе відповідальність за виконання зобов'язань за такими іпотечними облигаціями лише іпотечним покриттям. Відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про іпотечні облигації» поряд з небанківськими фінансовими установами емітентами іпотечних облигацій є банки. Н. В. Приказюк зазначає, що банки є найбільш придатними та підготовленими до діяльності як емітенти¹. Разом з тим залежно від виконання функцій банками при випуску та обігу іпотечних облигацій та їх місця в механізмі обігу іпотечних облигацій залежать обсяги емісій та активність учасників фондового ринку з цими фінансовими інструментами. Окремими дослідниками відмічається особливість статусу іпотечного кредитодавця, що охоплює дві групи суб'єктів іпотечного кредитування: первинних та вторинних іпотечних кредиторів². На наш погляд, такий поділ визначає розподіл обов'язків при іпотечному кредитуванні і не надає підстав для встановлення засобів державного регулювання при визначенні функцій окремих видів фінансових установ, у тому числі і банків, в механізмі іпотечного кредитування.

¹ Приказюк, Н. Механізм інвестиційної діяльності комерційних банків на ринку іпотечних цінних паперів [Текст] / Наталія Приказюк // Підприємництво, госп-во і право. – 2006. – № 1. – С. 97.

² Квіт, Н. М. Цивільно-правове регулювання іпотечного кредитування в Україні [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Н. М. Квіт ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 22 с. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

Закон України «Про іпотечні облігації» передбачає, що активи, включені до складу іпотечного покриття іпотечних облігацій, не включаються до ліквідаційної маси емітента іпотечних облігацій та управителя іпотечним покриттям. Але залишається вразливим місцем серед ключових елементів відносин з випуску іпотечних облігацій визначення якості іпотечних активів та умов щодо їх зарахування до складу іпотечного покриття в названому Законі. Недоліки такого регулювання призводять до внесення на розсуд учасників відносин з управління іпотечним покриттям відповідних характеристик іпотечних активів у проспекти емісій іпотечних облігацій, господарські договори, які опосередковують випуск іпотечних облігацій, що тягне за собою появу можливих правових ризиків невиконання договірних умов і, як наслідок, зобов'язань перед власниками іпотечних облігацій. Усунення такої проблеми може бути здійснено шляхом прийняття НКЦПФР відповідних стандартів або методик для оцінки та зарахування іпотечних активів до складу іпотечного покриття.

Частина 2 ст. 15 Закону України «Про іпотечні облігації» передбачає, що управителем може бути фінансова установа, яка отримала ліцензію на провадження професійної діяльності на ринку цінних паперів – діяльності з управління іпотечним покриттям, а відповідно до ст. 21 Закону України «Про іпотечні облігації» уточнюється, що управителем іпотечного покриття структурованих іпотечних облігацій може бути банк або небанківська фінансова установа, яка отримала ліцензію на управління іпотечним покриттям, видану Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, і тому наділені спеціальною правосуб'єктністю. Порядок та умови видачі ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), переоформлення ліцензії, видачі дубліката та копії ліцензії, затверджених рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14.05.2013 р. №817 Ліцензію на провадження діяльності з управління іпотечним покриттям може отримати небанківська фінансова установа, створена згідно з законодавством України з урахуванням особливостей, визначених у ст. 9 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», яка включена до відповідного реєстру фінансових установ. Установчі документи заявника (ліцензіата) повинні передбачати такий вид діяльності, як діяльність з управління іпотечним покриттям. Ліцензійні умови провадження професійної діяльності на ринку цінних паперів – діяльності з управління іпотечним покриттям, затверджені рішенням НКЦПФР №235 від 07.02.2012 р. (далі – Ліцензійні умови №235),

передбачають вимоги до матеріально-технічного забезпечення щодо обмежень та умов суміщення інших видів діяльності щодо структурних підрозділів та їх положень, кваліфікаційних вимог, ділової репутації, суміщення посад або роботи керівниками та сертифікованими фахівцями, щодо пов'язаності управителя, емітента, аудитора та обслуговуючої установи, та відносно платоспроможності управителя іпотечним покриттям. До останніх належать такі вимоги: 1) розмір зареєстрованого статутного капіталу для діяльності з управління іпотечним покриттям структурованих іпотечних облігацій повинен бути повністю сплаченим грошовими коштами у розмірі, не меншому ніж 35 млн грн, а для діяльності з управління іпотечним покриттям звичайних іпотечних облігацій – не меншому ніж 25 млн грн; 2) ліцензіат повинен мати власний капітал за даними фінансової звітності у розмірі не меншому, ніж мінімальний розмір статутного капіталу, встановлений законодавством для діяльності з управління іпотечним покриттям (крім товариств, для яких другий фінансовий рік з дати їх створення ще не закінчився).

Таким чином, наведені ліцензійні вимоги підтверджують найбільшу придатність банків порівняно з іншими фінансовими установами для здійснення діяльності як з випуску іпотечних облігацій, так і з управління іпотечним покриттям.

Важливим для визначення напрямів правового регулювання є також визначення обмежень щодо поєднання діяльності з управління іпотечним покриттям з іншими видами діяльності. Так, діяльність з управління іпотечним покриттям може поєднуватися з іншими видами діяльності у випадках, передбачених законодавством щодо можливості поєднання окремих видів діяльності на ринках фінансових послуг, наприклад, компанія з управління активами може здійснювати діяльність з управління іпотечним покриттям відповідно до п. 5 розд. I Положення про особливості здійснення діяльності з управління активами інституційних інвесторів, затвердженого рішенням ДКЦПФР від 02.11.2006 р. № 1227. Функції з обслуговування іпотечних активів у складі іпотечного покриття іпотечних облігацій можуть покладатися на емітента або на одну чи декілька обслуговуючих установ. Обслуговуючою установою може бути банк або інша фінансова установа, які відповідно до законодавства мають право виконувати названі функції з обслуговування іпотечних активів (ч. 2 ст. 9 Закону України «Про іпотечні облігації»). Але одночасно можливо констатувати як позитивні, так і негативні фактори для інших учасників відносин з обігу іпотечних облігацій за участю банку-управителя, які поля-

гають у такому. З одного боку, платоспроможність та ліквідність, професійний рівень працівників банків належно врегульовані, здійснюється необхідний нагляд, з другого боку, виникають операційні ризики, що пов'язуються з необмеженістю видів діяльності банку-управителя, обслуговуючого банку та здійснення ними операцій, які можуть призводити до появи конфлікту інтересів банку з інвесторами та емітентом, або до зниження економічних нормативів банку від надання інших послуг.

Вирішення проблеми може полягати як у подальшому обмеженні виконання функцій банків в механізмі іпотечного кредитування або в послабленні певних заборон з підвищенням гарантій від третіх осіб. У будь-якому випадку всі заходи, спрямовані на розмежування видів діяльності, виокремлення підрозділів, окреслення посад та робіт керівників ліцензіата та його сертифікованих фахівців повинні залишатися та спрямовуватися на усунення ризиків втрат коштів або вартості інвестицій для власників іпотечних облігацій. У такому разі занадто врегульовані відносини призводять до усунення конкуренції, подорожчання послуг учасників обігу іпотечних облігацій, фактичного відсторонення небанківських установ від надання послуг з управління іпотечним покриттям. Тому, на наш погляд, залучення додаткових гарантій для інвесторів та розподіл ризиків між додатковими суб'єктами буде більш ефективним засобом правового регулювання, що опосередковано підтверджується таким прикладом.

Так, у ПАТ «Агентство по рефінансуванню житлових кредитів» засновниками є ПАТ «Державний ощадний банк України» (яке має 70.8571 відсотків акцій статутного капіталу товариства) та ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України», ПАТ акціонерний банк «Укргазбанк», ПАТ «Акціонерний комерційний банк “Київ”» (кожне відповідно по 9.7142 відсотків акцій)¹. Емітент ПАТ «АРЖК» крім того є учасником банківської групи, яка представлена АТ «Ощадбанк» як материнським банком та емітентом, так дочірньою фінансовою установою. Володіння саме банками в ПАТ «АРЖК» частками статутного капіталу, які межують з критеріями пов'язаності осіб, або підтверджують таку пов'язаність, фактично свідчить про пошук банками юридичного шляху вирішення проблеми контрольованого випуску іпотечних облігацій та одночасного обходу встановлених законодавством обмежень. Кількісні обмеження

¹ Річна інформація емітента цінних паперів за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.re-finance.com.ua/ua/content/rozkritttya-informaciyi-emitentom-na-fondovomu-rinku>.

щодо пов'язаності осіб встановлені у статтях 9, 15 Закону України «Про іпотечні облігації», п. 11 Ліцензійних умов №235, відповідно до яких управитель, емітент та аудитор (аудиторська фірма) не можуть бути пов'язаними особами. Управитель не може бути пов'язаною особою з обслуговуючою установою. Разом з тим усунути ризики, що виникають при пов'язаності названих учасників у відносинах з обігу іпотечних облігацій, можуть мати додаткові гарантії власникам облігацій. Схожий механізм на диспозитивному рівні регулювання передбачений у п. 14 ч. 1 ст. 5 (на підставі договору про збереження реальної вартості), ч. 2 ст. 6 Закону України «Про іпотечні облігації», відповідно до норм яких інтереси власників іпотечних облігацій можуть забезпечуватися наданням їм гарантії щодо виконання грошових зобов'язань емітента, у тому числі третіх осіб, або створення для цієї мети спеціального резервного чи страхового фонду. Крім того, свідченням поступового послаблення обмежень законодавцем є виключення обмежень з пов'язаності осіб між емітентом та обслуговуючою установою Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо іпотечних облігацій» від 21.04.2011 р. №3265-VI¹.

Останнім питанням є узгодження здійснення державного нагляду за обігом іпотечних облігацій та за господарською діяльністю, пов'язаною з відповідними відносинами. Підпункт 83 п. 3 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затверджене Указом Президента України від 23.11.2011 р. №1070/2011 до повноважень Нацкомфінпослуг відносить встановлення порядку ведення обліку іпотечного покриття та операцій з ним. До повноважень НКЦПФР у п. 30¹ ч. 2 ст. 7 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» віднесено в межах, визначених Законом України «Про іпотечні облігації», встановлення вимог щодо здійснення діяльності з управління іпотечним покриттям. На наш погляд, у зв'язку зі спрямованістю іпотечного рефінансування саме на застосування визначеного фінансового інструменту – іпотечної облігації, повноваження щодо регулювання випуску та обігу цих цінних паперів повинні консолідуватися в одному державному органі – НКЦПФР.

Підсумовуючи розглянуте питання, необхідно відмітити, що для інвесторів іпотечні облігації є привабливими у зв'язку з наявністю визначених законодавством умов публічного випуску, забезпеченням зобов'язань і вартості іпотечним покриттям, невключенням до ліквідаційної маси

¹ Офіц. вісн. України. – 2011. – № 39. – Ст. 1580.

емітента іпотечних облігацій та управителя іпотечним покриттям активів, внесених до складу іпотечного покриття іпотечних облігацій.

Встановлення значних вимог для емітента та управителя іпотечним покриттям із платоспроможності та розмірів активів щодо ліцензійних умов призводять до зайняття провідного місця на ринку щодо випуску іпотечних облігацій банками та пов'язаними з ними фінансовими установами. У зв'язку з цим для усунення зловживань з боку банків доречно не посилювати обмеження у здійсненні діяльності з випуску іпотечних облігацій та управлінню іпотечним покриттям, а ввести обов'язкові додаткові гарантії для інвесторів з боку третіх осіб за наявності пов'язаних банків та фінансових установ.

Необхідно при правовому регулюванні надання фінансових послуг під час випуску та продажу іпотечних облігацій, формування іпотечного покриття, укладання договору управління ввести стандартизацію на рівні нормативних актів НКЦПФР.

2.2. Недержавні пенсійні фонди як професійні учасники інвестування інноваційного розвитку України

Сучасна теорія права визнає, що проблеми, пов'язані з правовим регулюванням суспільних відносин, зокрема проблема ефективності взаємодії процесів законотворення та застосування, є актуальними для будь-якої спільноти. Глибина усвідомлення суті цих проблем є свідченням рівня не тільки пізнання права як об'єктивного складного, багатоаспектного соціального явища, особливої форми регулювання суспільних відносин, а й усвідомлення самої ідеї права, шляхів та форм її реалізації в бутті конкретно-історичного суспільства не лише у вигляді певної системи понять, визначень, принципів, норм і інститутів, а й реальної дії цієї системи. Однією з важливих цілей права є сприяння досягненню реалізації діалектичної взаємодії об'єктивно зумовлених соціальних інтересів (приватних і публічних) у процесі їх реалізації в будь-якій формі соціальної взаємодії, у тому числі і в державно організованому суспільстві. По суті, це дозволяє говорити про загальність правового впливу на кожного суб'єкта суспільних, зокрема правових відносин, що є важливою передумою

емітента іпотечних облігацій та управителя іпотечним покриттям активів, внесених до складу іпотечного покриття іпотечних облігацій.

Встановлення значних вимог для емітента та управителя іпотечним покриттям із платоспроможності та розмірів активів щодо ліцензійних умов призводять до зайняття провідного місця на ринку щодо випуску іпотечних облігацій банками та пов'язаними з ними фінансовими установами. У зв'язку з цим для усунення зловживань з боку банків доречно не посилювати обмеження у здійсненні діяльності з випуску іпотечних облігацій та управлінню іпотечним покриттям, а ввести обов'язкові додаткові гарантії для інвесторів з боку третіх осіб за наявності пов'язаних банків та фінансових установ.

Необхідно при правовому регулюванні надання фінансових послуг під час випуску та продажу іпотечних облігацій, формування іпотечного покриття, укладання договору управління ввести стандартизацію на рівні нормативних актів НКЦПФР.

2.2. Недержавні пенсійні фонди як професійні учасники інвестування інноваційного розвитку України

Сучасна теорія права визнає, що проблеми, пов'язані з правовим регулюванням суспільних відносин, зокрема проблема ефективності взаємодії процесів законотворення та застосування, є актуальними для будь-якої спільноти. Глибина усвідомлення суті цих проблем є свідченням рівня не тільки пізнання права як об'єктивного складного, багатоаспектного соціального явища, особливої форми регулювання суспільних відносин, а й усвідомлення самої ідеї права, шляхів та форм її реалізації в бутті конкретно-історичного суспільства не лише у вигляді певної системи понять, визначень, принципів, норм і інститутів, а й реальної дії цієї системи. Однією з важливих цілей права є сприяння досягненню реалізації діалектичної взаємодії об'єктивно зумовлених соціальних інтересів (приватних і публічних) у процесі їх реалізації в будь-якій формі соціальної взаємодії, у тому числі і в державно організованому суспільстві. По суті, це дозволяє говорити про загальність правового впливу на кожного суб'єкта суспільних, зокрема правових відносин, що є важливою передумою

мовою процесу створення і функціонування національної системи права, що є, передусім, процесом розкриття об'єктивно існуючих закономірностей суспільного розвитку і свідомого впровадження їх у правову дійсність. Особливого значення в процесі переходу до ринкової економіки набуває зменшення ролі держави на діяльність суб'єктів господарювання, визначення джерел фінансування для інвестиційної діяльності тощо.

Перехід до ринкової економіки ставить на порядок денний питання запровадження новітніх підходів її розвитку, опанування правовим механізмом щодо інноваційних підходів господарювання. Одним із напрямів таких підходів є створення умов для залучення інвестицій та розвиток інноваційної діяльності, розвиток новітніх технологій, створення і поширення інноваційної інфраструктури тощо. Суттєвим напрямом щодо фінансової підтримки інноваційної діяльності мають стати ресурси, які акумулюються і будуть у подальшому накопичуватись у системі недержавних пенсійних фондів (у тому числі і в обов'язковому накопичувальному фонді обов'язкового пенсійного страхування). Саме спрямування зазначених ресурсів в інноваційні проекти може сприяти розвитку економіки та збереженню коштів громадян.

Будь-яка господарська діяльність у сфері фінансів потребує чіткого прозорого законодавчого врегулювання, яке б адекватно, зрозуміло і збалансовано відображало інтереси суспільства в цілому і кожного суб'єкта господарської діяльності зокрема і особливо інтереси громадян (учасників недержавних пенсійних фондів). Слід підкреслити, що право діє лише тоді, коли реально відображає ті процеси, які існують у суспільстві. Повною мірою це стосується і діяльності недержавних пенсійних фондів, довіри громадян до зазначених інституцій, державних гарантій щодо збереження інвестованих коштів громадян тощо. Необхідно звернути увагу, що громадяни інвестують свої кошти у недержавні пенсійні фонди тривалий період, а тому для збереження коштів громадян дуже важливо запобігти інфляційним процесам, отримання інвестиційного доходу тощо. Викладене свідчить про те, що правове регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів повинно бути прозорим і зрозумілим як для громадян, так і для осіб, які будуть працювати у системі недержавного пенсійного забезпечення.

Система недержавного пенсійного забезпечення. В Україні в цілому створені всі передумови для розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення. Ухвалення 09.07.2003 р. Закону України «Про

загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»¹ та «Про недержавне пенсійне забезпечення»² стало одним із найважливіших етапів здійснення пенсійної реформи в країні, оскільки забезпечило створення правових засад функціонування недержавних пенсійних фондів (далі – НПФ), а також державного регулювання ринку фінансових послуг у сфері накопичувального пенсійного забезпечення. З метою забезпечення належної діяльності НПФ КМ України й Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України прийнято низку нормативно-правових актів, якими встановлені правила й вимоги при провадженні діяльності з недержавного пенсійного забезпечення, умови функціонування й розвитку НПФ та їх адміністрування. Накопичення додаткової пенсії саме в таких фондах має певні переваги: вони не можуть зазнати процедури банкрутства, тобто не можуть бути ліквідованими, а мають продовжувати виконувати свої зобов'язання перед громадянами за будь-яких обставин.

Законодавство про недержавне пенсійне забезпечення складається із Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, Закону України «Про страхування», «Про банки і банківську діяльність», «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)», «Про цінні папери і фондову біржу», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та інших нормативно-правових актів. За період становлення ринку недержавного пенсійного забезпечення створено єдине правове поле щодо функціонування установ недержавного пенсійного забезпечення шляхом формування підзаконної нормативної бази у сфері регулювання діяльності установ недержавного пенсійного забезпечення.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» 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

¹ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування [Текст] : Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 33. – Ст. 1770.

² Про недержавне пенсійне забезпечення [Текст] : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 33. – Ст. 1769.

до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування пенсійних виплат¹.

До принципів, за якими здійснюється недержавне пенсійне забезпечення, належать:

- законодавче визначення умов недержавного пенсійного забезпечення;
- заінтересованість фізичних осіб у недержавному пенсійному забезпеченні;
- добровільність створення пенсійних фондів юридичними та фізичними особами, об'єднаннями фізичних осіб і об'єднаннями юридичних осіб;
- добровільна участь фізичних осіб у системі недержавного пенсійного забезпечення й вибору виду пенсійної виплати;
- добровільність прийняття роботодавцем рішення про здійснення пенсійних внесків на користь своїх працівників до системи недержавного пенсійного забезпечення;
- економічна заінтересованість роботодавця у здійсненні пенсійних внесків на користь своїх працівників до системи недержавного пенсійного забезпечення;
- неможливість необґрунтованої відмови роботодавця від здійснення пенсійних внесків до системи недержавного пенсійного забезпечення на користь своїх працівників, якщо роботодавець розпочав здійснення таких пенсійних внесків;
- рівноправність всіх учасників пенсійного фонду, які беруть участь в одній пенсійній схемі;
- розмежування та відокремлення активів пенсійного фонду від активів інших суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення та накопичувального пенсійного страхування з метою захисту майнових прав учасників пенсійного фонду та унеможливлення банкрутства пенсійного фонду;
- визначення розміру пенсійної виплати залежно від суми пенсійних коштів, облікованих на індивідуальному пенсійному рахунку учасника фонду або застрахованої особи;
- гарантування фізичним особам реалізації наданих їм прав;
- цільове та ефективне використання пенсійних коштів;

¹ Про недержавне пенсійне забезпечення [Текст] : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 33. – Ст. 1769.

- державне регулювання розміру тарифів на послуги, що надаються у системі недержавного пенсійного забезпечення;
- відповідальність суб'єктів системи недержавного пенсійного забезпечення за порушення норм законодавчих актів;
- державне регулювання діяльності з недержавного пенсійного забезпечення та нагляду за його здійсненням.

Недержавне пенсійне забезпечення здійснюється:

- 1) пенсійними фондами шляхом укладення пенсійних контрактів між адміністраторами НПФ і їх вкладниками;
- 2) страховими організаціями на підставі укладення договорів страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника НПФ;
- 3) банківськими установами шляхом укладення договорів про відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних заощаджень у межах суми, визначеної для відшкодування вкладів НПФ гарантування вкладів фізичних осіб.

Однак можна констатувати, що в нашій державі за період дії Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» недержавні пенсії не стали масовим додатковим видом соціальних гарантій працівників як майбутніх пенсіонерів. Працездатне населення практично не виявляє власної ініціативи щодо участі в недержавному пенсійному забезпеченні, не маючи відповідно довіри та мотивації до цього. З макроекономічної точки зору нерозвиненість системи недержавних пенсійних фондів позбавляє економіку потужного довгострокового фінансового ресурсу для інвестування. У системі недержавного пенсійного забезпечення серед вкладників спостерігається тенденція до скорочення або тимчасового припинення сплати внесків на користь учасників, що спричинена нестабільною економічною ситуацією.

Серед основних причин повільного розвитку недержавного пенсійного забезпечення слід виділити:

- відсутність розвинутого фінансового ринку і як наслідок – обмежений вибір фінансових інструментів, придатних для інвестування в них пенсійних коштів, відставання розвитку ринку капіталу від потреб інституційних інвесторів. Можливість інвестування пенсійних коштів в акції обмежена внаслідок відсутності законодавчих вимог щодо обов'язкового продажу акцій підприємств, що мають стратегічне значення для економіки України та її безпеки, підприємств-монополістів та підприємств із дер-

жавною часткою виключно на фондовій біржі, а також незацікавленості емітентів у проходженні процедури лістингу на фондовій біржі;

- незахищеність на достатньому рівні міноритарних акціонерів;
- незацікавленість роботодавців у фінансуванні добровільних пенсійних програм для працівників;
- недосконалість системи обліку пенсійних коштів учасників та розкриття інформації про стан та зміни на їх індивідуальних рахунках;
- надто високий розмір адміністративних видатків у недержавних пенсійних фондах;
- відсутність міжнародних стандартів фінансової звітності у недержавних пенсійних фондах та суб'єктах системи накопичувального пенсійного забезпечення, які надають послуги недержавним пенсійним фондам;
- недосконалість і непрозорість системи розкриття інформації для учасників, зокрема про реальних власників установ, що надають послуги у системі накопичувального пенсійного забезпечення (банки, компанії з управління активами, адміністратори недержавних пенсійних фондів);
- низький рівень і недостатнє фінансування роз'яснювальної роботи щодо змісту та ролі цієї пенсійної системи.

З урахуванням зазначеного учасники парламентських слухань на тему: «Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її вдосконалення», що відбулися 16 лютого 2011 р., для вдосконалення системи недержавного пенсійного забезпечення, підвищення довіри з боку її учасників та запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування рекомендували КМ України:

- забезпечити розробку проектів нормативно-правових актів щодо:
 - а) економічного стимулювання розвитку недержавного пенсійного забезпечення;
 - б) запровадження нових фінансових інструментів для інвестування пенсійних активів;
 - в) підготовки до запровадження і функціонування накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;
 - г) здійснення заходів стосовно посилення нагляду з боку державних органів за діяльністю фінансових установ, що надають послуги у системі недержавного пенсійного забезпечення, з метою недопущення втрати пенсійних активів, впровадження пруденційного нагляду з використанням найкращого міжнародного досвіду здійснення нагляду у системі накопичувального пенсійного забезпечення, а також щодо зменшення адміністративних видатків у системі не-

державного пенсійного забезпечення; д) удосконалення законодавства стосовно валютного регулювання; е) удосконалення законодавства стосовно розкриття інформації про стан та зміни на індивідуальних пенсійних рахунках учасників системи накопичувального пенсійного забезпечення, у тому числі інформації про реальних власників фінансових установ, що надають послуги у системі накопичувального пенсійного забезпечення;

- забезпечити подання до ВР України пропозицій щодо запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності суб'єктами системи накопичувального пенсійного забезпечення;

- доопрацювати механізм спрямування коштів накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування до недержавних пенсійних фондів за бажанням і вибором застрахованої особи;

- забезпечити участь Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства фінансів України в розробці подальших кроків проведення пенсійної реформи в Україні і визначити відповідальність цих міністерств у реалізації заходів, спрямованих на запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, розвиток фінансового ринку в Україні, поліпшення діяльності недержавних пенсійних фондів, проведення актуарних розрахунків у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

- передбачити у проекті закону про Державний бюджет України на відповідний рік кошти для фінансування витрат у порядку, визначеному КМ України, на: а) завершення розробки програмно-технічного комплексу для системи збирання страхових внесків до накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, сумісного із системою електронних переказів банків, та системи автоматизованого звітування про стан накопичувальних пенсійних рахунків застрахованих осіб; б) створення системи автономного доступу застрахованих осіб до електронної інформації про стан їх накопичувальних пенсійних рахунків; в) розробку інтегрованої системи обміну інформацією між органами, які здійснюють державний контроль і нагляд у накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та системі недержавного пенсійного забезпечення; г) проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення з питань накопичувального пенсійного забезпечення.

Поняття й види недержавних пенсійних фондів. Ключовими суб'єктами недержавного пенсійного забезпечення є недержавні пенсійні фонди. Найбільшими НПФ світу у 2002 р. були:

Таблиця 2.1

Найбільші недержавні пенсійні фонди світу [3]

Назва пенсійного фонду	Активи (млрд дол.)
CALPERS	156,3
ABP St.Psf (Sweden)	134,9
NY StateCommonRetirementFund	112,5
CaliforniaStateTeachersRetSystem	100,8
FloridaStateBoardofAdministration	98,1
FederalRetThiftInvestmentBoard	97,7
GeneralMotorsAssetManagement	94,3
NationalPublicServicePersonnel (Japan)	69,3
PGGM St.Psf. (Netherlands)	45
BritishTelecommunications (UK)	41,8
AVS (Switzerland)	14,9

Таблиця 2.2

**Глобальні пенсійні активи НПФ світу мають такий вигляд
(млрд дол.)¹ [3]**

Країна	1990	1999	2001
США	2624	7765	7010
Канада	198	345	297
Великобританія	616	1365	1200
Нідерланди	237	427	384
Німеччина	106	139	125
Інші країни Європи	226	465	400
Японія	574	1544	1235
Австралія	53	139	147
Інші тихоокеанські країни	84	200	160
Латинська Америка	25	134	120
Африка і Близький Схід		104	90
Разом	4922	12978	11484

¹ Місія Агентства США з Міжнародного розвитку в Україні, Білорусі та Молдові.

Стаття 1 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» визначає, що недержавний пенсійний фонд – юридична особа, створена відповідно до цього Закону, яка має статус неприбуткової організації (не-підприємницького 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 законодавчо визначеному порядку¹.

Предметом його діяльності є сукупність організаційних, юридичних та інших передбачених законодавством дій, спрямованих на акумулювання, збереження і примноження пенсійних коштів з метою забезпечення прав його учасників щодо отримання ними додаткових до загально-обов'язкового державного пенсійного страхування пенсійних виплат. Виключним видом діяльності цих фондів є недержавне пенсійне забезпечення. Провадження ними іншої діяльності забороняється.

Види недержавних пенсійних фондів:

1) відкритий пенсійний фонд. Його учасниками можуть бути будь-які фізичні особи незалежно від місця й характеру їх роботи;

2) корпоративний пенсійний фонд. Його засновником є юридична особа-роботодавець або декілька юридичних осіб-роботодавців; до нього можуть приєднуватися роботодавці-платники. Його учасниками можуть бути виключно фізичні особи, які перебувають (перебували) у трудових відносинах з роботодавцями-засновниками й роботодавцями-платниками НПФ;

3) професійний пенсійний фонд. Його засновником (засновниками) можуть бути об'єднання юридичних осіб-роботодавців, об'єднання фізичних осіб, включаючи професійні спілки, або фізичні особи, пов'язані родом своєї професійної діяльності (заняті). Учасниками такого фонду можуть бути виключно фізичні особи, пов'язані родом своєї професійної діяльності, визначеної у його статуті. Пенсійним фондам забороняється змінювати їх вид і найменування, зазначені у статуті, після реєстрації Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України. Приєднання і злиття декількох пенсійних фондів одного виду дозволяється. Забороняється реорганізовувати будь-які пенсійні фонди шляхом поділу чи виділення, а також приєднувати чи зливати пенсійні фонди різних видів.

¹ Про недержавне пенсійне забезпечення [Текст] : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 33. – Ст. 1769.

Станом на 31 грудня 2010 р. в Державному реєстрі фінансових установ містилася інформація про 101 недержавний пенсійний фонд та 43 адміністратори НПФ, з яких мають ліцензії з адміністрування НПФ – 36. При цьому 13 адміністраторів НПФ обслуговують більше ніж один недержавний пенсійний фонд. Кількість відкритих НПФ є найбільшою і на кінець зазначеного періоду становила 83, що пояснюється більшою доступністю їх до широких верств населення, тоді як учасниками професійних чи корпоративних НПФ можуть бути лише фізичні особи, які пов'язані за родом їх професійної діяльності або перебувають у трудових відносинах з роботодавцями-засновниками або роботодавцями-платниками. Кількість корпоративних фондів – 9, професійних – 9.

Особливістю створення НПФ є їх нерівномірне розміщення за територіальним принципом. У Києві, наприклад, зосереджено 70% усіх фондів, у той час як у таких областях, як Вінницька, Волинська, Закарпатська, Кіровоградська, Луганська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька та Чернігівська, не створено жодного фонду.

Створюються НПФ на підставі рішення засновників і не мають на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу між засновниками. Засновником відкритого пенсійного фонду можуть бути будь-яка одна чи декілька юридичних осіб. Засновником корпоративного пенсійного фонду може бути юридична особа-роботодавець або декілька юридичних осіб-роботодавців, до яких можуть приєднуватися роботодавці-платники. Засновниками професійного пенсійного фонду можуть бути об'єднання юридичних осіб-роботодавців, об'єднання фізичних осіб, включаючи професійні спілки (об'єднання професійних спілок), або фізичні особи, пов'язані родом своєї професійної діяльності (занять).

Серед найбільших підприємств, які виступили засновниками та учасниками НПФ, є ВАТ «Укртелеком», ВАТ «Стирол», державне підприємство «Укрпошта». Серед банків – Національний банк України, Укрексімбанк. Серед об'єднань – Українська автомобільна корпорація. Серед профспілок – профспілка працівників енергетики та електротехнічної промисловості.

Роботодавець може стати платником уже створеного корпоративного пенсійного фонду на підставі договору про участь у ньому за умови визнання статуту фонду, внесення відповідних змін до колективного договору (за умови його наявності) й обов'язкового повідомлення Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України про свою участь у цьому фонді. Засновниками або роботодавцями – платниками корпора-

тивного пенсійного фонду можуть бути роботодавці – юридичні особи, що провадять свою діяльність беззбитково не менше ніж протягом одного фінансового року, крім випадків реорганізації юридичної особи.

Засновники відкритого пенсійного фонду не можуть бути ні зберігачами цього фонду, ні його аудиторамі. Засновники корпоративного або професійного фонду й роботодавці – платники корпоративного пенсійного фонду не можуть бути ні зберігачами, ні аудиторамі, ні компанією з управління активами цього фонду, ні його адміністратором. Юридична особа може бути одночасно засновником не більш як одного корпоративного чи одного професійного пенсійного фонду, але така юридична особа може бути засновником одного або більше відкритих пенсійних фондів.

За ст. 6 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» юридична особа, діяльність якої фінансується за рахунок Державного бюджету України або місцевих бюджетів, має право бути засновником корпоративного пенсійного фонду або здійснювати пенсійні внески до вже створених пенсійних фондів лише у випадках, якщо їх створення або здійснення пенсійних внесків передбачено законами України або рішенням відповідних місцевих рад. Заснування такими юридичними особами відкритих пенсійних фондів забороняється. Кошти, перераховані до пенсійного фонду будь-яким вкладником, не є власністю держави або органів місцевого самоврядування. Інакше кажучи, страхування бюджетною установою працівників у НПФ можливе лише в разі, якщо такі видатки передбачені в законі України про Державний бюджет на відповідний рік або в рішенні відповідної місцевої ради¹.

Державна реєстрація НПФ і видача йому відповідного свідоцтва провадяться Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України. Засновники фонду зобов'язані протягом 3-х місяців з дня реєстрації сформувати склад його ради. Рада НПФ повинна укласти договори про:

- а) адміністрування пенсійного фонду – з адміністратором, який має ліцензію на провадження діяльності з адміністрування пенсійних фондів;
- б) управління активами пенсійного фонду – з компанією з управління активами або з іншою особою, яка отримала ліцензію Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження такої діяльності;
- в) обслуговування пенсійного фонду зберігачем активів.

¹ Про недержавне пенсійне забезпечення [Текст] : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 33. – Ст. 1769.

Укладення пенсійних контрактів та отримання пенсійних внесків на рахунок НПФ до виконання цих вимог забороняється.

Фізична особа, на користь якої сплачуються пенсійні внески до НПФ і яка має право або набуде його на одержання пенсійних виплат з такого фонду, є учасником останнього. Ними можуть бути громадяни України, іноземці й особи без громадянства. Участь фізичних осіб у будь-якому НПФ є добровільною. Фізична особа може бути учасником декількох НПФ за власним вибором.

На кінець 2010 р. кількість учасників НПФ відповідно до укладених контрактів становила 569230 осіб, протягом року вона зросла на 72,1 тис. осіб, або на 14,5%. Як і в попередні роки серед учасників НПФ більшість становили особи віком від 40 до 55 років, а саме 40,2% (2009 р. – 41,4%, 2008 р. – 42,5%, 2007 р. – 41,9%). Крім того, частка учасників НПФ віком від 25 до 40 років становила 39,2% (2009 р. – 35,8%, 2008 р. – 35,5%, 2007 р. – 34%). Частки учасників НПФ вікових груп старше 55 років та до 25 років становили, відповідно, 13,5% (2009 р. – 14,2%, 2008 р. – 12,2%, 2007 р. – 9,3%) та 7% (2009 р. – 8,6%, 2008 р. – 9,9%, 2007 р. – 15,1%). При цьому серед учасників НПФ у розрізі вікових груп більше чоловіків.

Особа, яка сплачує пенсійні внески на користь учасника шляхом перерахування коштів до НПФ відповідно до умов пенсійного контракту та закону, є вкладником. Ними може бути сам учасник НПФ, подружжя, діти, батьки, роботодавець учасника фонду або професійне об'єднання, членом якого він є. У будь-якому пенсійному фондї його учасники можуть бути одночасно і вкладниками. Учасники відкритого пенсійного фонду мають право залишатися його учасниками у разі припинення здійснення пенсійних внесків на їх користь.

Єдиним органом управління пенсійного фонду є його рада. Рада НПФ створюється чисельністю не менше 5-ти осіб. Із числа її членів обираються голова й секретар ради простою більшістю голосів. Члени ради будь-якого НПФ обираються на 3 роки з правом переобрання на наступний строк з числа осіб, які: а) є дієздатними; б) відповідають кваліфікаційним вимогам, визначеним Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України і статутом пенсійного фонду; в) не були засуджені за умисні злочини; г) не були протягом останніх 7-ми років керівниками юридичних осіб, які визнані банкрутами або які зазнали процедури примусової ліквідації в період перебування цієї особи на керівній посаді; д) не є пов'язаними особами інших членів ради фонду. Згідно з п. 2.1 Кваліфікаційних вимог до членів рад недержавних пенсійних фондів та фахівців

з питань адміністрування недержавних пенсійних фондів, затверджених розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 27.11.2003 № 137, особа, яка претендує на обіймання посади члена ради НПФ, повинна мати: а) повну вищу освіту й загальний стаж роботи не менше 10-ти років або повну вищу економічну чи юридичну освіту й загальний стаж роботи не менше 5-ти років; б) кваліфікаційне свідоцтво фахівця з питань діяльності НПФ; в) бездоганну ділову репутацію.

Рада від імені пенсійного фонду: а) укладає договір з адміністратором; б) заслуховує звіти про діяльність адміністратора, осіб, які здійснюють управління активами пенсійного фонду, зберігача і приймає рішення щодо цих звітів; в) затверджує інформацію про фінансовий стан пенсійного фонду, яка підлягає оприлюдненню, й розглядає аудиторський висновок; г) здійснює контроль за цільовим використанням активів фонду. Засідання ради фонду скликаються головою ради не рідше одного разу на квартал. Її засідання є правомочним, якщо в ньому беруть участь більше половини загальної кількості її членів. Рішення ради приймаються простою більшістю голосів її членів, які беруть участь у засіданні. У разі рівної кількості голосів вирішальним є голос голови ради фонду.

Організаційно-технічне й матеріальне забезпечення діяльності ради та проведення зборів засновників здійснюється адміністратором фонду за рахунок коштів, сплачених йому відповідно до умов договору про адміністрування. Для забезпечення своєї діяльності фонд користується послугами визначених осіб на підставі договорів, які укладаються радою фонду, тобто пенсійні фонди безпосередньо не здійснюють фінансових операцій і не надають фінансових послуг. Адміністратором недержавного пенсійного фонду може бути: юридична особа, яка надає професійні послуги з адміністрування недержавних пенсійних фондів (професійний адміністратор); юридична особа – одноосібний засновник корпоративного пенсійного фонду, який прийняв рішення про самостійне здійснення адміністрування такого фонду; компанія з управління активами.

Адміністратор діє від імені пенсійного фонду і в інтересах його учасників. Він зобов'язаний: а) укладати пенсійні контракти від імені пенсійного фонду; б) забезпечувати здійснення пенсійних виплат його учасникам; в) надавати зберігачеві розпорядження щодо перерахування грошових коштів для оплати витрат, що здійснюються за рахунок пенсійних активів; г) складати звітність у сфері недержавного пенсійного забезпечення, вес-

та бухгалтерський облік і подавати фінансові звіти уповноваженим органам виконавчої влади й раді пенсійного фонду та ін.

За Положенням про оприлюднення інформації про діяльність недержавного пенсійного фонду, затвердженим розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 16.12.2004 № 3100¹, адміністратором фонду один раз на рік, але не пізніше 1 червня року, наступного за звітним, шляхом розміщення вказаної інформації на Web-сайті зазначеної Державної комісії й публікації в одному з друкованих засобів масової інформації, перелік яких визначено Держфінпослуг України, оприлюднюється інформація про діяльність НПФ. До такої інформації входять:

- а) інформаційний проспект НПФ, затверджений підписом уповноваженої особи – адміністратора фонду – і скріплений його печаткою;
- б) відомості про об'єкти інвестування активів НПФ та зміни чистої вартості активів й чистої вартості одиниці пенсійних внесків, затверджені підписами уповноважених осіб – адміністратора фонду, зберігача й особи (осіб), яка здійснює (здійснюють) управління активами, і скріплені печатками цих юридичних осіб;
- в) інформацію про фінансовий стан НПФ;
- г) висновок аудитора (аудиторської фірми) за результатами аудиторської перевірки НПФ.

Пенсійні внески. Одним з основних якісних показників, які характеризують систему недержавного пенсійного забезпечення, є сплачені пенсійні внески. До НПФ вони сплачуються в розмірах і в порядку, встановлених пенсійним контрактом, відповідно до умов обраних пенсійних схем. Зазначені в контракті розміри сплачуваних до пенсійного фонду внесків можуть змінюватися відповідно до умов обраних пенсійних схем. Внески за страхуванням ризику настання інвалідності або смерті учасника НПФ сплачуються в порядку, вказаному в пенсійному контракті.

Рада фонду має право встановити мінімальний розмір пенсійних внесків – 10% мінімальної заробітної плати в розрахунку на один місяць.

У колективному договорі може визначатися розмір пенсійних внесків до корпоративного або професійного фонду, що сплачуються за кошти засновників цих фондів і роботодавців-платників. Засновники цих фондів і роботодавці-платники можуть пропонувати їх учасникам укладення до-

¹ Про затвердження Положення про оприлюднення інформації про діяльність недержавного пенсійного фонду [Текст] : розпорядження Держ. ком. з регулювання ринків фін. послуг від 16.12.2004 р. № 3100 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 52. – Ч. 2. – Ст. 3485.

говору страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника НПФ, обов'язкового для всіх його учасників, згідно з визначеним порядком укладення такого договору й розміру внесків на такий вид страхування. Загальний розмір страхових внесків, які сплачуються за цим видом страхування, не може перевищувати 1% розміру пенсійного внеску, сплачуваного засновником або роботодавцем-платником за кожного учасника НПФ. Внески за цим видом страхування сплачуються в порядку, визначеному пенсійним контрактом.

У разі прийняття фізичною особою рішення щодо накопичення страхових внесків у пенсійному фонді на умовах, визначених законодавством, розмір таких пенсійних внесків встановлюється згідно із законодавством про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. При цьому вимога щодо сплати пенсійного внеску у розмірі не нижче мінімального не застосовується.

Максимальний розмір внесків за пенсійними схемами недержавного пенсійного забезпечення не обмежується. Пенсійні внески сплачуються, як правило, в національній валюті України, – а у випадках, передбачених законодавством України, в іноземній валюті за офіційним обмінним курсом НБУ, що діє на момент сплати, шляхом готівкових та (або) безготівкових розрахунків. Юридичні особи внески сплачують лише в безготівковій формі.

Аналізуючи динаміку сплачених пенсійних внесків, слід зазначити, що надходження пенсійних внесків за 2010 р. збільшились на 22,6% і становило 925,4 млн грн. Однак слід зазначити, що протягом 2009 р. Держфінпослуг було погоджено 16 рішень щодо тимчасового припинення сплати пенсійних внесків за власні кошти 10 роботодавцями-платниками за двома корпоративними пенсійними фондами (1 рішення стосовно одного НПФ, 15 – стосовно іншого); протягом 2010 р. – жодного рішення. Двома роботодавцями-платниками сплату пенсійних внесків до двох корпоративних пенсійних фондів було поновлено у термін, встановлений законодавством.

Пенсійний контракт і пенсійна схема. Пенсійний контракт є договором між пенсійним фондом та його вкладником, згідно з яким здійснюється недержавне пенсійне забезпечення учасника (учасників) фонду за визначеною пенсійною схемою.

Пенсійна схема – це документ, який визначає умови й порядок недержавного пенсійного забезпечення учасників фонду. Схема повинна відображати: а) опис усіх видів та умов здійснення пенсійних виплат;

б) порядок визначення їх розміру; в) строк і порядок здійснення пенсійних виплат; г) порядок і строки сплати пенсійних внесків; д) умови й порядок участі в пенсійній схемі; е) права й обов'язки вкладника, учасника фонду за даною пенсійною схемою; є) інші умови, що не суперечать законодавству.

Пенсійні схеми підлягають реєстрації в Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг України. Згідно з Положенням про реєстрацію статуту недержавного пенсійного фонду та пенсійних схем, затвердженого розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 17.08.2004 № 2080¹, пенсійна схема є невід'ємним додатком до статуту НПФ, у якому визначаються умови й порядок недержавного пенсійного забезпечення його учасників, що здійснюється цим фондом, про що обов'язково зазначається в його статуті. НПФ може використовувати декілька пенсійних схем. Його вкладники мають право вільно вибрати схему, а також її змінити, але не частіше одного разу на 6 місяців. Кожен примірник пенсійної схеми разом зі статутом корпоративного або професійного пенсійного фонду погоджується з уповноваженими представниками трудових колективів відповідних юридичних осіб – роботодавців у порядку, встановленому чинним законодавством, і підписується цими представниками. Якщо засновником пенсійного фонду є професійна спілка, погодження його статуту оформлюється рішенням її виборного органу, який має відповідні повноваження, надані статутом професійної спілки відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»².

Для реєстрації статуту пенсійного фонду, в тому числі пенсійних схем, представник його засновників подає до Держфінпослуг відповідні документи. Строк проведення реєстрації не повинен перевищувати 30 календарних днів з дати надходження документів.

Не може бути відмовлено в укладенні пенсійного контракту з відкритим пенсійним фондом особі, яка відповідає вимогам Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення». Кожен вкладник фонду може укласти один або декілька пенсійних контрактів з адміністраторами одного чи декількох пенсійних фондів на користь осіб, визначених цим Законом.

¹ Про затвердження Положення про реєстрацію статуту недержавного пенсійного фонду та пенсійних схем [Текст] : Розпорядження Держ. ком. з регулювання ринків фін. послуг від 17.08.2004 р. № 2080 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 34. – Ст. 2301.

² Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності [Текст] : Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 38. – Ст. 1889.

Вкладник фонду, який є його учасником, має право в односторонньому порядку розірвати пенсійний контракт, який укладено з ним особисто, або вимагати зміни його умов.

Змістом пенсійного контракту є сукупність умов, що визначають взаємні права й обов'язки його сторін. За значенням контрактні умови поділяються на істотні і факультативні.

Істотні умови пенсійного контракту:

а) паспортні дані вкладника фонду, його ідентифікаційний номер Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів (якщо вкладником є фізична особа) або повне найменування, місцезнаходження (юридична адреса) постійно діючого органу управління, реєстраційні й банківські реквізити вкладника фонду (якщо вкладником є юридична особа);

б) паспортні дані учасника фонду та його ідентифікаційний номер Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів;

в) посилання на обрану вкладником фонду пенсійну схему;

г) строк дії пенсійного контракту, умови його зміни й розірвання;

д) порядок розрахунків між пенсійним фондом та учасником фонду в разі дострокового розірвання пенсійного контракту або ліквідації пенсійного фонду;

е) права, обов'язки, відповідальність сторін і порядок розв'язання спорів;

є) розмір пенсійних внесків та умови його зміни.

За згодою сторін у пенсійному контракті також можуть бути зазначені інші умови.

Пенсійний контракт укладається в письмовій формі щонайменше в 3-х примірниках, якщо контракт укладається із вкладником, який не є учасником відповідного пенсійного фонду, або у 2-х примірниках, якщо вкладник є його учасником. Разом із примірником пенсійного контракту адміністратор повинен надати вкладнику й учаснику фонду: а) пам'ятку з роз'ясненнями основних положень пенсійного контракту; б) копію зазначеної в пенсійному контракті пенсійної схеми; в) витяг з основних положень статуту пенсійного фонду й (або) на вимогу вкладника фонду – копію останнього. Один примірник пенсійного контракту залишається в адміністратора.

Пенсійний контракт набирає чинності з моменту його підписання вкладником фонду й адміністратором.

Його дія вважається закінченою:

а) після повного виконання вкладником фонду своїх зобов'язань за контрактом та укладення учасником фонду договору з пенсійним фондом про виплату пенсії на визначений строк;

б) після передачі пенсійних коштів учасника фонду страховій організації згідно з укладеним ним договором страхування довічної пенсії;

в) після передачі пенсійних коштів учасника фонду банківській установі відповідно до укладеного ним договору про відкриття пенсійного депозитного рахунку;

г) у випадку смерті учасника фонду й виконання передбачених у зв'язку із цим умов;

д) при ліквідації фонду;

е) якщо вкладник фонду замінив пенсійний фонд;

є) при ліквідації вкладника фонду – юридичної особи без визначення його правонаступника;

ж) у разі дострокового розірвання контракту;

з) в інших випадках, передбачених пенсійним контрактом.

Станом на 31 грудня 2010 р. адміністраторами недержавних пенсійних фондів було укладено 69741 пенсійний контракт із 56139 вкладниками, з яких 2385 вкладників, або 4,2%, – юридичні особи, на яких припадає 884,6 млн грн пенсійних внесків (95,6% від загального обсягу пенсійних внесків за системою недержавного пенсійного забезпечення), а 53754 вкладники, або 95,8%, – фізичні особи. При цьому, порівняно з кінцем 2009 р. кількість контрактів з юридичними особами зросла на 8,5%, а з фізичними особами – на 12,5%. Аналіз укладених адміністраторами НПФ контрактів із вкладниками свідчить про нерівномірну динаміку їх зростання в професійних, корпоративних і відкритих фондах. Найбільш високий приріст нових контрактів забезпечено в професійних НПФ, у той же час найменшу кількість контрактів укладено вкладниками корпоративних НПФ.

Поняття й види пенсійних виплат. Умови і строки їх здійснення.

Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» визначено, що пенсійна виплата – це грошова виплата учасникові недержавного пенсійного забезпечення або його спадкоємцям, що здійснюється за рахунок накопичених у недержавному пенсійному фонді й облікованих на індивідуальному пенсійному рахунку грошових коштів у передбачених законом випадках.

НПФ здійснюють такі види пенсійних виплат, як пенсія на визначений строк і одноразова пенсійна виплата. Розміри пенсійних виплат визнача-

ються з урахуванням сум пенсійних коштів, що обліковуються на індивідуальному рахунку учасника фонду, тривалості виплати й формули розрахунку величини пенсії на визначений строк.

Підставами для здійснення пенсійних виплат НПФ є:

- 1) досягнення учасником фонду пенсійного віку, визначеного відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення»;
- 2) визнання учасника НПФ інвалідом;
- 3) медично підтверджений критичний стан здоров'я (онкозахворювання, інсульт тощо) учасника фонду;
- 4) виїзд учасника фонду на постійне проживання за межі України;
- 5) смерть учасника фонду.

Пенсійний вік, по досягненні якого учасник фонду має право на отримання пенсійної виплати, визначається за його заявою, крім випадків, коли пенсійний вік визначається пенсійним контрактом відповідно до закону, що встановлює обов'язковість відрахувань на недержавне пенсійне забезпечення для окремих категорій громадян. Пенсійний вік, що визначається учасником фонду, може бути меншим або більшим від пенсійного віку, який надає право на пенсію за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням, але не більше ніж на 10 років.

У заяві учасника фонду, де визначається дата настання його пенсійного віку, учасник фонду зобов'язаний зазначити вид обраної ним пенсійної виплати. Заява подається адміністраторові пенсійного фонду не пізніше ніж за 2 місяці до настання пенсійного віку, визначеного учасником фонду.

Довічна пенсія (довічний ануїтет) виплачується учасникові фонду страховою організацією, з якою він уклав договір страхування довічної пенсії, за рахунок перерахованих їй грошових коштів.

Договір страхування довічної пенсії укладається між учасником фонду і страховою організацією згідно із законодавством про страхування з урахуванням вимог, передбачених Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення» і пенсійним контрактом, після настання пенсійного віку, визначеного учасником фонду. Учасник фонду повідомляє адміністратора про обрану ним страхову організацію й подає письмову заяву про перерахування до неї належних йому пенсійних коштів. Для укладення договору він подає страховій організації довідку адміністратора про обсяг останніх. Учасник фонду, крім учасника накопичувальної системи пенсійного страхування, має право перерахувати до страхової організації свої пенсійні кошти повністю або частково. Порушення адміністратором або страховою організацією, з якою укладено договір страхування довічної пенсії, порядку

оплати договору страхування або виплати відповідної пенсії, встановленого пенсійним контрактом або договором страхування довічної пенсії, не може бути підставою для будь-якого обмеження права учасника фонду на належні йому пенсійні кошти й обумовлені виплати¹.

Виплата пенсії на визначений строк здійснюється адміністратором пенсійного фонду:

- за бажанням учасника фонду, який має право на отримання пенсійних виплат відповідно до його заяви;
- на вимогу учасника фонду з дня виникнення в нього права згідно з умовами пенсійного контракту на страхування довічної пенсії, якщо придбання довічного ануїтету може негативно вплинути на розмір пенсійних виплат.

Пенсія на визначений строк розраховується виходячи зі строку не менш як 10 років від початку здійснення першої виплати. Виплата цієї пенсії, що здійснюється за рахунок коштів пенсійного фонду, розпочинається з дня досягнення учасником фонду віку, означеного в його заяві, зі здійсненням першої виплати протягом 45 робочих днів.

Пенсійна виплата може здійснюватися адміністратором одноразово на вимогу учасника фонду, якщо:

- медично підтверджено критичний стан здоров'я (онкозахворювання, інсульт тощо) або настання інвалідності учасника фонду;
- сума належних йому пенсійних коштів на дату настання пенсійного віку не досягає мінімального розміру суми пенсійних накопичень, установленого Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України;
- був здійснений виїзд учасника фонду на постійне проживання за межі України.

Пенсійна виплата здійснюється одноразово спадкоємцям учасника фонду адміністратором у передбачених законом випадках. Виплата, що здійснюється одноразово, визначається виходячи із суми пенсійних коштів, які обліковуються на індивідуальному пенсійному рахунку учасника фонду на день подання заяви на її отримання. Пенсійна виплата, що здійснюється одноразово, провадиться протягом 5-ти робочих днів після отримання відповідної заяви й необхідних документів.

Пенсійні кошти, накопичені в пенсійному фонді, страховій організації чи на пенсійному депозитному рахунку за час перебування в шлюбі одним із подружжя, є спільним його майном, якщо інше не передбачено шлюбним

¹ Про недержавне пенсійне забезпечення [Текст] : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 33. – Ст. 1769.

контрактом. У разі розподілу пенсійних коштів у зв'язку з розірванням шлюбу кожна зі сторін повинна визначити відповідно фонд, страхову організацію чи банківську установу, яка має право на відкриття пенсійного депозитного рахунку, для передачі належної їй частини пенсійних коштів і письмово повідомити про це адміністратора, страхову організацію чи банківську установу, з яких передаються ці кошти. Пенсійні кошти успадковуються особою, яка є спадкоємцем їх власника згідно із цивільним законодавством України.

Пенсійні виплати (одноразові та на визначений строк) станом на 31 грудня 2010 р. становили 158,2 млн грн, збільшившись за 2010 р. на 75,6%. Сукупно недержавними пенсійними фондами протягом 2010 р. було здійснено пенсійних виплат 46725 учасникам та 1105 спадкоємцям, тобто 8,2% учасників від їх загальної кількості отримали пенсійні виплати протягом 2010 р. Це зумовлено в першу чергу невеликою часткою учасників вікової групи старше 55 років.

Слід підкреслити, що велике значення при запровадженні недержавного пенсійного страхування (а також й обов'язкового соціального страхування) та здійснення інвестиційної діяльності має рівень фахівців, які будуть працювати у зазначеній сфері. На порядок денний постає питання підготовки нового покоління правників: юристів-фінансистів, юристів-актуаріїв тощо. Юрист-актуарій – це фахівець, який використовує правовий, математичний апарат, статистичні і юридичні методи, фінансово-правовий аналіз для оцінки фінансових та правових наслідків від невідомих майбутніх подій. Це дає змогу системам обов'язкового пенсійного страхування (а також усім видам обов'язкового соціального страхування) оцінювати свої фінансові зобов'язання, майбутні грошові потоки та необхідні страхові внески, пріоритети розвитку фондового ринку як усередині країни, так і на міжнародному рівні тощо.

Соціальне страхування здійснюється на таких загальних засадах: обов'язковість соціального страхування усіх працюючих за наймом; забезпечення осіб, що працюють самостійно, тільки тими видами забезпечення, у фінансуванні яких вони беруть участь; надання можливості додаткового добровільного страхування у системі загальнообов'язкового соціального страхування з метою одержання додаткового матеріального забезпечення; рівноправність усіх застрахованих осіб стосовно зобов'язань із фінансування витрат і одержуваних у результаті цього прав і гарантій; державна гарантованість виплат за загальнообов'язковим соціальним страхуванням.

2.3. Правове забезпечення інвестування сільського господарства

Загальна характеристика інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства. Серед найважливіших галузей національної економіки слід назвати сільське господарство, яке виробляє унікальну й незамінну сільськогосподарську продукцію, що виступає як продовольство для безпосереднього споживання людиною, так і як сировина для промисловості (харчової, переробної, медичної та ін.). Тому важливим є подальший розвиток аграрного сектору, збільшення інвестицій у цю сферу, належне функціонування відносин з виробництва сільськогосподарської продукції, що вимагає вдосконалення їх правового регулювання засобами аграрного законодавства. У спеціальній літературі вже проводилися окремі дослідження інвестування, інвестиційної діяльності та інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства¹, проте існує потреба у їх додатковому вивченні з урахуванням новацій як законодавства, так і результатів наукових досліджень.

¹ Див.: Андрійко, О. Ф. Актуальні теоретичні і практичні правові аспекти інвестиційної діяльності в сільському господарстві України [Текст] / О. Ф. Андрійко // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2008. – № 2. – С. 257–259; Грушинський, Я. М. Правове регулювання агроінвестиційної діяльності в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Я. М. Грушинський ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 16 с.; Грушинський Я. М. Сутність інвестиційних правовідносин у сільському господарстві [Текст] / Я. М. Грушинський // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. Вип. 46. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2009. – С. 444–449; Домбровський, С. Ф. Питання правового забезпечення інвестицій в аграрному комплексі [Текст] / С. Ф. Домбровський // Унів. наук. зап. Часоп. Хмельниц. ун-ту управління та права. – 2008. – № 4. – С. 218–220; Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання [Текст] : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2008. – 252 с.; Колганова, І. Г. Деякі інноваційно-інвестиційні напрямки розвитку економіки сільськогосподарського землекористування [Текст] / І. Г. Колганова // Стан та перспективи розвитку юридичної науки та освіти : міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 5-річчю створення юрид. ф-ту Нац. аграр. ун-ту (м. Київ, 17–18 листоп. 2006 р.) : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка та ін. – К. : Магістр-XXI сторіччя, 2007. – С. 62–65; Правові проблеми залучення інвестицій у сільське господарство та соціальну сферу села [Текст] : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 черв. 2007 р.) – К. : ІДП НАН України, 2007. – 156 с.; Семчик, В. І. Організаційно-правові проблеми інвестицій у сільське господарство України [Текст] / В. І. Семчик // Стан та перспективи розвитку юридичної науки та освіти : міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 5-річчю створення юрид. ф-ту Нац. аграр. ун-ту (м. Київ, 17–18 листоп. 2006 р.) : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка та ін. – К. : Магістр-XXI сторіччя, 2007. – С. 9–12.

Очевидно, що інвестиційні відносини, що виникають у сфері сільського господарства, є видом такого різновиду суспільних відносин, як відносини інвестиційні. Останні пов'язані з інвестиціями, що ст. 1 Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р. № 1560-ХІІ визначаються як усі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект. У свою чергу сільське господарство (сільськогосподарське виробництво) легально констатується як вид господарської діяльності з виробництва продукції, яка пов'язана з біологічними процесами її вирощування, призначеної для споживання в сирому і переробленому вигляді та для використання на нехарчові цілі (ст. 1 Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18.01.2001 р. № 2238-ІІІ). Звідси зрозуміло, що названі майнові та інтелектуальні цінності (інвестиції) вкладаються у сферу, пов'язану з виробництвом сільськогосподарської продукції.

Результатом врегулювання названих суспільних відносин нормами права є те, що вони набувають форми відносин правових, або ж правовідносин. У теорії права найпоширенішим є визначення правовідносин як суспільних відносин, урегульованих нормами права. Звідси й інвестиційними правовідносинами можна вважати відповідні суспільні відносини, пов'язані з вкладенням різних видів майнових та інтелектуальних цінностей в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект, урегульовані нормами права.

Сутність інвестиційних правовідносин характеризується змістом елементів їх складу, – суб'єкти, об'єкти і зміст.

Суб'єктами інвестиційних правовідносин згідно зі ст. 5 Закону України «Про інвестиційну діяльність» є інвестори і учасники, якими можуть бути громадяни і юридичні особи України та іноземних держав, а також держави. При цьому інвесторами вважаються суб'єкти інвестиційної діяльності, які приймають рішення про вкладення власних, позичкових і залучених майнових та інтелектуальних цінностей в об'єкти інвестування. Учасниками інвестиційної діяльності можуть бути громадяни та юридичні особи України, інших держав, які забезпечують реалізацію інвестицій як виконавці замовлень або на підставі доручення інвестора.

В аграрно-правовій літературі зазначається, що суб'єктами інвестиційних правовідносин, які вкладають інвестиції у сільське господарство, є держава, органи законодавчої і виконавчої влади, органи місцевого само-

врядування, іноземні держави, вітчизняні та іноземні юридичні особи, які зацікавлені у розвитку сільського господарства¹.

До суб'єктів (учасників) інвестиційних відносин, які використовують інвестиції, належать виробники сільськогосподарської продукції. Йдеться про сільськогосподарські підприємства різних організаційно-правових форм, – сільськогосподарські кооперативи, фермерські господарства, аграрні господарські товариства, приватні, державні і комунальні сільськогосподарські підприємства, їх об'єднання та ін. Не позбавлені права використовувати інвестиції у сфері сільського господарства й такі учасники інвестиційних правовідносин, як фізичні особи, приватні підприємці.

Стаття 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність» визначає об'єктами інвестиційної діяльності будь-яке майно, в тому числі основні фонди і оборотні кошти в усіх галузях та сферах народного господарства, цінні папери, цільові грошові вклади, науково-технічну продукцію, інтелектуальні цінності, інші об'єкти власності, а також майнові права. Має рацію В. І. Семчик коли зазначає, що у галузі агропромислового комплексу (далі – АПК) об'єктами інвестиційної діяльності можуть бути будь-яке майно, земельні ділянки, основні виробничі фонди, призначені для виробництва сільськогосподарської продукції та її первинної переробки, зберігання, транспортування і реалізації виробленої продукції, науково-технічні досягнення, прогресивні технології, паливні та енергетичні ресурси, хімічні засоби захисту рослин і тварин, підвищення родючості ґрунтів, грошові кошти, праця робітників і спеціалістів сільського господарства². Комплексним, інтегрованим об'єктом інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства виступає органічне виробництво, більш докладна характеристика якого буде наведена далі.

Змістом інвестиційних правовідносин є права та обов'язки їх суб'єктів. Зі змісту ст. 7 Закон України «Про інвестиційну діяльність» випливає, що суб'єкти інвестиційної діяльності, у тому числі і в сфері сільського господарства, мають такі права. Так, інвестори вправі: а) розмішувати інвестиції у будь-які об'єкти, крім тих, інвестування в які заборонено або обмежено актами законодавства України; б) самостійно визначати цілі, на-

¹ Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання [Текст] : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ «Вид-во “Юрид. думка”», 2008. – С. 28.

² Там само. – С. 31.

прями, види й обсяги інвестицій, залучати для їх реалізації на договірній основі будь-яких учасників інвестиційної діяльності, у тому числі шляхом організації конкурсів і торгів; в) передавати права володіння, користування і розпорядження інвестиціями, а також результатами їх здійснення іншим громадянам та юридичним особам у порядку, встановленому законом; г) залучати фінансові кошти у вигляді кредитів, випуску в установленому законодавством порядку цінних паперів і позик; д) використовувати своє майно для забезпечення зобов'язань; е) володіти, користуватися і розпоряджатися об'єктами та результатами інвестицій, включаючи реінвестиції та торговельні операції на території України, відповідно до законодавчих актів України; є) придбавати необхідне майно у громадян і юридичних осіб безпосередньо або через посередників за цінами і на умовах, що визначаються за домовленістю сторін, якщо це не суперечить законодавству України, без обмеження за обсягом і номенклатурою. Проте названа стаття Закону України «Про інвестиційну діяльність» закріпила права лише таких суб'єктів інвестиційних відносин, як інвестори.

Вважаємо, що учасники інвестиційних відносин, які використовують інвестиції (у нашому випадку сільськогосподарські товаровиробники), мають право на отримання інвестицій від інвестора, а також право на отримання від інвестора права володіння, користування і розпорядження інвестиціями, а також результатами їх здійснення.

Обов'язки суб'єктів інвестиційної діяльності визначені у ст. 8 Закону України «Про інвестиційну діяльність». Так, інвестор зобов'язаний: а) подати фінансовим органам декларацію про обсяги і джерела здійснюваних ним інвестицій; б) одержати дозвіл на виконання будівельних робіт у випадках та порядку, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»; в) одержати позитивний комплексний висновок державної експертизи щодо додержання в інвестиційних програмах та проектах будівництва діючих нормативів з питань санітарного і епідемічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної безпеки, міцності, надійності та необхідної довговічності будинків і споруд, а також архітектурних вимог, за винятком об'єктів цивільного та виробничого призначення, для затвердження проектів будівництва яких комплексний висновок державної експертизи не є обов'язковим.

Усі суб'єкти інвестиційної діяльності і відповідних інвестиційних правовідносин (як інвестори, так і сільськогосподарські товаровиробники) зобов'язані: а) додержуватися державних норм і стандартів, порядок встановлення яких визначається законодавством України; б) виконувати

вимоги державних органів і посадових осіб, що пред'являються в межах їх компетенції; в) подавати в установленому порядку бухгалтерську і статистичну звітність; г) не допускати недобросовісної конкуренції і виконувати вимоги законодавства про захист економічної конкуренції; д) сплачувати податки, збори (обов'язкові платежі) в розмірах та у порядку, визначених законами України; е) одержати відповідну ліцензію для проведення господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Виникають інвестиційні правовідносини на підставі певних юридичних фактів. Так, ч. 1 ст. 9 Закону України «Про інвестиційну діяльність» визначає, що основним правовим документом, який регулює взаємовідносини між суб'єктами інвестиційної діяльності, є договір (угода). Укладення договорів, вибір партнерів, визначення зобов'язань, будь-яких інших умов господарських взаємовідносин, що не суперечать законодавству України, є виключною компетенцією суб'єктів інвестиційної діяльності.

Специфічними підставами виникнення інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства є такі юридичні факти, як вчинення відповідного правочину щодо інвестування (укладення інвестиційного договору, контракту), а також передача відповідного майна до статутного капіталу суб'єктів аграрного господарювання.

В аграрно-правовій літературі цілком обґрунтовано називають такі основні риси інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства: це певний вид суспільних відносин, урегульованих нормами права (аграрного та інших галузей); вони мають комплексний характер; виникають, змінюються та припиняються у сфері сільськогосподарського виробництва; мають специфічний суб'єктний склад¹.

Наведене щодо елементів складу інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства та їх особливостей дозволяє з'ясувати їх поняття. Так, наприклад, Я. М. Грушинський визначає агроінвестиційні правовідносини як урегульований нормами аграрного та інших галузей права комплекс суспільних відносин, що виникають між сільськогосподарськими товаровиробниками та іншими суб'єктами господарювання на підставі юридичних фактів (укладення агроінвестиційних договорів, формування статутних капіталів (фондів) суб'єктів підприємництва), здійснення спільної діяльності щодо реалізації інвестицій у сільськогос-

¹ Грушинський, Я. М. Правове регулювання агроінвестиційної діяльності в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 – «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Я. М. Грушинський ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – С. 7.

подарському виробництві, з метою отримання прибутку або досягнення певного соціального ефекту¹. Проте у цій дефініції безпідставно відсутня вказівка на об'єкти інвестиційної діяльності у сфері сільського господарства, а також не зазначено про зміст відповідних інвестиційних правовідносин, що не можна вважати задовільним. Також потребує додаткової аргументації вжиття дослідником терміна «агроінвестиційні правовідносини». На наше переконання більш доцільним є використання саме категорії «інвестиційні правовідносини у сфері сільського господарства», що дозволяє чіткіше визначити сферу виникнення та існування відповідних інвестиційних правовідносин, – сільське господарство (сільськогосподарське виробництво).

Отже, інвестиційна діяльність у сфері сільського господарства та відповідні інвестиційні правовідносини мають свою специфіку та особливості. Останні проявляються в існуванні специфічних суб'єктів, між якими вони виникають, об'єктів інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, в особливих правах та обов'язках їх учасників, а також специфічних юридичних фактів, що викликають до життя вказані правовідносини.

Інвестиційні правовідносини у сфері сільського господарства можна визначити як врегульований нормами права (аграрного та інших галузей) комплекс суспільних відносин, що виникають на підставі юридичних фактів (вчинення правочинів щодо інвестування, передача відповідного майна до статутного капіталу суб'єктів аграрного господарювання) між сільськогосподарськими товаровиробниками та інвесторами з приводу певних об'єктів (майна, земельних ділянок, основних виробничих фондів, призначених для виробництва сільськогосподарської продукції та її первинної переробки, зберігання, транспортування і реалізації виробленої продукції, науково-технічних досягнень, прогресивних технологій, паливних та енергетичних ресурсів, хімічних засобів захисту рослин і тварин, підвищення родючості ґрунтів, грошових коштів, праці робітників і спеціалістів сільського господарства, органічного виробництва), змістом яких є права й обов'язки їх учасників у сфері сільськогосподарського виробництва, що здійснюються з метою отримання прибутку або досягнення певного соціального ефекту.

¹ Грушинський, Я. М. Правове регулювання агроінвестиційної діяльності в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 – «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Я. М. Грушинський ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – С. 4.

Правове регулювання інвестиційних відносин у сфері сільського господарства. Інвестиційні відносини, тобто відносини, що виникають з приводу майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, у результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект, складаються у різних сферах економіки України, не є винятком і сільське господарство. Оскільки вкладення інвестицій у вказану сферу має першочергове та пріоритетне значення з огляду на незамінність виробленої сільськогосподарської продукції, то характеристика питань правового регулювання інвестиційних відносин саме у сфері сільського господарства має важливе значення.

Основою правового регулювання інвестиційних відносин у країні є приписи Закону України «Про інвестиційну діяльність», що визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України, спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування народного господарства України, розвиток міжнародного економічного співробітництва та інтеграції. Закон визначає поняття інвестицій та інвестиційної діяльності, об'єктів і суб'єктів названої діяльності, права й обов'язки суб'єктів інвестиційної діяльності, гарантії прав названих суб'єктів, заходи державного регулювання інвестиційної діяльності та ін. Його положення поширюються на усі різновиди інвестиційних відносин, а про особливості інвестиційної діяльності у сфері сільського господарства згадується лише в одній статті Закону.

Так, згідно зі ст. 11 Закону України «Про інвестиційну діяльність» державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної і соціальної політики. Воно визначається показниками економічного і соціального розвитку України, республіканськими і регіональними програмами розвитку народного господарства, республіканським і місцевими бюджетами, передбачуваними в них обсягами державного фінансування інвестиційної діяльності. При цьому створюються пільгові умови інвесторам, що здійснюють інвестиційну діяльність у найбільш важливих для задоволення суспільних потреб напрямках, насамперед соціальній сфері, технічному і технологічному вдосконаленні виробництва, створенні нових робочих місць для громадян, які потребують соціального захисту, впровадженні відкриттів і винаходів, в агропромисловому комплексі, в реалізації програм ліквіда-

ції наслідків Чорнобильської аварії, у виробництві будівельних матеріалів, в галузі освіти, культури, охорони культурної спадщини, охорони навколишнього середовища і здоров'я. Отже, для інвестування в агропромисловому комплексі, у тому числі і в сфері сільського господарства, законодавством проголошено пільгові умови.

На виконання законодавчих приписів щодо інвестування у сферу сільського господарства України було прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів. Серед останніх можна назвати, наприклад, наступні постанови КМ України: «Про затвердження Державної програми розвитку виробництва вітчизняних малолітражних дизельних двигунів та силових і енергетичних установок для агропромислового комплексу на 2006–2010 роки» від 07.06.2006 р. № 798, «Про затвердження Державної програми розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу на 2007–2010 роки» від 26.09.2007 р. № 1181, «Про затвердження Порядку використання у 2009 році коштів Стабілізаційного фонду для здешевлення кредитів, фінансування інвестиційних проектів та підтримки окремих проектів в агропромисловому комплексі» від 13.05.2009 р. № 463, «Про затвердження Порядку проведення державних випробувань, державної реєстрації та перереєстрації, видання переліків пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні» від 04.03.1996 р. № 295, «Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг» від 13.05.2009 р. № 468 та ін. Названі нормативні акти передбачають для здійснення відповідних заходів у сфері сільського господарства залучення певної кількості державних інвестиційних ресурсів.

Постановою КМ України «Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні» від 02.02.2011 р. № 389 було затверджено Програму розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні, якою визначено, що базовими галузями економіки, в яких реалізуються інвестиційні та інноваційні проекти, є, зокрема, агропромисловий комплекс, а пріоритетами розвитку названих базових галузей економіки є: виробництво, перероблення та зберігання сільськогосподарської продукції, виробництво альтернативних джерел енергії, сільськогосподарської техніки.

Якщо звернутися до актів аграрного законодавства, то в аспекті правового регулювання інвестиційних відносин у сфері сільського господарства передусім слід назвати Закону України «Про пріоритетність соціального

розвитку села і агропромислового комплексу в народному господарстві» в редакції від 15.05.1992 р. №2346-ХІІ. Його ст. 1 встановлено, що пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу забезпечується державою шляхом зміни державної інвестиційної політики, зокрема спрямування інвестицій на першочергове створення матеріально-технічної бази по виробництву засобів механізації, хімізації, переробної промисловості, будівельної індустрії для агропромислового комплексу з метою поліпшення його соціально-економічного становища і наукового забезпечення та соціальних умов. Пріоритетність розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу забезпечується зміною структури інвестицій в народному господарстві, переорієнтацією промислового виробництва на їх потреби, зростанням обсягів капіталовкладень і матеріально-технічних ресурсів (ст. 2 Закону), а заходи щодо державного інвестування розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу визначено у ст. 6 розглядуваного нормативно-правового акта.

Основи державної політики у бюджетній, кредитній, ціновій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення визначено Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р. № 1877-IV. Вважаємо, що до окремого виду інвестиційних відносин у сфері сільського господарства, що виникають за участю держави в особі Аграрного фонду, належать відносини, що складаються при здійсненні державних аграрних інтервенцій, зокрема фінансових, сутність яких полягає у придбанні сільськогосподарської продукції при падінні спотових цін на організованому аграрному ринку нижче мінімального рівня, яка здійснюється з метою досягнення рівня рівноваги, у тому числі шляхом придбання товарних деривативів. Такі інтервенції здійснюються за рахунок коштів державного бюджету, у результаті чого сільськогосподарські товаровиробники отримують прибуток (дохід). Перелік видів сільськогосподарської продукції, по яких проводяться державні аграрні інтервенції, визначено у ст. 3, а правила здійснення фінансових інтервенцій закріплені ст. 7 названого Закону.

Стаття 13 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» містить приписи щодо фінансової підтримки суб'єктів господарювання агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів та компенсації лізингових платежів. Здешевлення кредитів здійснюється в режимі кредитної субсидії та полягає у субсидуванні

частини плати (процентів) за використання кредитів, наданих банками в національній та іноземній валюті. Компенсація лізингових платежів полягає у частковому відшкодуванні сплачених суб'єктами господарювання агропромислового комплексу лізингових платежів за придбані техніку та/або обладнання для агропромислового комплексу на умовах фінансового лізингу. Оскільки така фінансова підтримка надається за цільовим призначенням на потреби виробництва, на розвиток агропромислового комплексу (зокрема, на придбання основних засобів, техніки та (або) обладнання для сільськогосподарського виробництва, будівництво і реконструкцію виробничих об'єктів сільськогосподарського призначення та ін.), то вона є різновидом державних інвестицій у сферу сільського господарства, в результаті якої створюється прибуток (дохід) сільськогосподарських товаровиробників.

Окремі норми щодо інвестування у сферу сільського господарства містить і Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» від 03.09.2013 р. №425-VII. Загалом виробництвом органічної сільськогосподарської продукції (сировини) є виробнича діяльність фізичних або юридичних осіб (у тому числі з вирощування та переробки), де під час такого виробництва виключається застосування хімічних добрив, пестицидів, генетично модифікованих організмів (ГМО), консервантів тощо, та на всіх етапах виробництва (вирощування, переробки) застосовуються методи, принципи та правила, визначені цим Законом для отримання натуральної (екологічно чистої) продукції, а також збереження та відновлення природних ресурсів. Відповідно до ст. 7 Закону у сфері виробництва та обігу органічної продукції (сировини) КМ України покликаний здійснювати заходи, спрямовані на залучення інвестицій та підвищення ефективності міжнародної технічної допомоги для розвитку виробництва та обігу органічної продукції (сировини). А сприяння залученню міжнародної технічної допомоги та інвестицій для становлення та розвитку виробництва та обігу органічної продукції (сировини) визначено одним з основних напрямів міжнародного співробітництва (ст. 36 названого Закону).

Важливе значення для унормування інвестиційних відносин у сфері сільського господарства мають положення Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, що була затверджена постановою КМ України від 19.09.2007 №1158 на розвиток приписів Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. №2982-IV. Відповідно до названого до-

кумента в Україні має сформуватися інвестиційно-інноваційна модель розвитку сільського господарства, що зумовлено посиленням конкурентної боротьби на ринку сільськогосподарської продукції та інтеграції України у міжнародний економічний простір.

Формування зазначеної моделі забезпечується, зокрема, шляхом: а) розроблення та виконання державних, регіональних та інших програм розвитку галузі; б) досягнення випереджувальних темпів приросту інвестицій за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел; в) розвитку ринку інноваційної продукції; г) створення інноваційних парків на базі існуючих аграрних науково-дослідних установ та навчальних закладів; д) формування інвестиційної підтримки фермерських господарств з першочерговим її спрямуванням на реалізацію інноваційних проектів; е) використання на конкурсних засадах бюджетних коштів для інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку села; є) спрямування однієї третини надходжень до дорожніх фондів на інноваційний розвиток шляхової мережі у сільській місцевості; ж) створення економічних умов для розвитку органічного землеробства; з) надання переваги сільськогосподарським товаровиробникам у процесі конкурентного відбору інноваційних проектів для їх фінансової підтримки за рахунок коштів держави та ін. Передбачається, що здійснення заходів, спрямованих на формування інвестиційно-інноваційної моделі розвитку сільського господарства, забезпечить надходження близько 20 млрд грн інвестицій (у тому числі 8 млрд грн – іноземних) у галузь сільського господарства у 2015 р.

Розглядуваною Державною програмою одним із заходів, що може сприяти залученню інвестицій в аграрний сектор, назване формування ринку земель сільськогосподарського призначення. З приводу необхідності запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення як сукупності правовідносин щодо обігу відповідних земельних ділянок дискусії точаться не один рік. У цей час п. 15 розд. X «Перехідні положення» ЗК України від 25.10.2001 р. №2768-III встановлено заборону на обіг земель сільськогосподарського призначення до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 р. Проте очевидно, що саме обіг земель сільськогосподарського призначення, можливість передачі названих земель в іпотеку може бути потужним фактором залучення інвестицій (у тому числі й іноземних) в сферу сільського господарства.

Також Державною програмою передбачено: а) удосконалити систему лізингу сільськогосподарської техніки та обладнання, розширити обсяги підтримки державних лізингових компаній, активізувати лізингову діяль-

ність інших фінансових установ і машинобудівних підприємств, створити сприятливі умови для широкого залучення вітчизняних та іноземних інвестицій; б) сприяти залученню іноземних інвестицій для забезпечення впровадження сучасних технологій, менеджменту, розвитку кооперації та вертикальної інтеграції, підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринку; в) створити умови для залучення до аграрного сектору прямих іноземних інвестицій і кредитних ресурсів з метою розвитку аграрного виробництва та сприяння розвитку сільської місцевості, започаткування спільних інвестиційних проєктів.

Додатково зазначимо, що Стратегією розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 р. № 806-р визначено, що стратегічними цілями розвитку аграрного сектору є, зокрема, підвищення рівня інвестиційної привабливості галузей аграрного сектору та фінансової безпеки сільськогосподарських підприємств, а пріоритетними напрямками досягнення стратегічних цілей є пріоритетне фінансування інноваційно-інвестиційних проєктів на засадах державно-приватного партнерства.

Отже, як вбачається, у законодавстві України, у тому числі й аграрному, наявна певна сукупність правових норм, що регулюють інвестиційні відносини у сфері сільського господарства та визначають їх особливості.

На думку Я. М. Грущинського, зважаючи на те, що «агроінвестиційні відносини є однорідними за своїм змістом, регулюються нормами аграрного та інших галузей права, вони можуть бути об'єднані в окремий інститут аграрного права, який є комплексним за своєю природою»¹. З приводу наведеного міркування зазначимо, що відповідно до положень загальної теорії права інститутом права є система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певну групу (вид) однорідних відносин. Інститут права – необхідна ланка в цілісній системі права. Головне призначення інститутів права – у межах своєї групи однорідних суспільних відносин забезпечити суцільне, відносно закінчене регулювання².

В аграрному праві виділяється певна система правових інститутів. Так, наприклад, В. З. Янчук називає такі правові інститути аграрного права:

¹ Грущинський, Я. М. Правове регулювання агроінвестиційної діяльності в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Я. М. Грущинський ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – С. 6.

² Скаун, О. Ф. Теорія держави і права [Текст] : підручник / О. Ф. Скаун. – Х. : Консум, 2001. – С. 248–249.

1) правового забезпечення соціального розвитку суб'єктів аграрного підприємництва; 2) правового забезпечення охорони здоров'я працівників сільськогосподарського виробництва; 3) інститут, норми якого регулюють відносини щодо використання земель і водокористування, які безпосередньо стосуються організаційно-управлінської, виробничо-господарської та агроекологічної діяльності сільськогосподарських підприємств; 4) аграрно-договірних відносин; 5) права членства в юридичних особах; 6) права самоврядування в колективних сільськогосподарських підприємствах, сільськогосподарських виробничих кооперативах, спілках селян; 7) права засновництва та корпоративних прав; 8) правового становища приватних підсобних господарств громадян, які проживають у сільській місцевості; 9) правового регулювання виробничо-господарської діяльності суб'єктів аграрного підприємництва; 10) правового регулювання робочого часу і часу відпочинку працівників; 11) правового регулювання оплати праці; 12) правового регулювання соціального забезпечення членів та працівників сільськогосподарських підприємств; 13) дисциплінарної та матеріальної відповідальності працівників¹.

На переконання О. О. Погрібного, до складу аграрного права мають входити правові інститути особистого селянського господарства, приватних аграрних підприємств, сільськогосподарських товариств, а також державних сільськогосподарських підприємств, пріоритетного соціального розвитку села, гарантування прав селянина як громадянина і як працівника сільського господарства, приватизації та паювання майна в АПК².

А. Г. Бобкова й Ю. М. Павлюченко виокремлюють такі правові інститути аграрного права: правовий статус сільськогосподарських підприємств; правовий статус фермерських господарств й особистих селянських господарств; правовий статус громадян як суб'єктів аграрних відносин; державне регулювання аграрного сектору економіки; правовий режим земель і майна у сільському господарстві; правове регулювання виробничо-господарської і фінансової діяльності у сільському господарстві; правове забезпечення безпечності та якості сільськогосподарської продукції; правове регулювання трудових відносин у сільському господарстві; договірні відносини у сільському господарстві; правове регулювання окремих видів сільськогосподарської діяльності; відповідальність за порушення у сфері аграрних правовідносин; захист прав сільськогосподарських

¹ Аграрне право [Текст] : підручник / В. З. Янчук, В. І. Андрейцев, С. Ф. Василюк та ін. ; за ред. В. З. Янчука. – 2-ге вид., переробл. та допов. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 32–35.

² Аграрне право [Текст] : підручник / за ред. О. О. Погрібного. – К. : Істина, 2007. – С. 17.

товаровиробників; сільськогосподарська дорадча діяльність і юридичне обслуговування сільськогосподарських товаровиробників; правове забезпечення пріоритетного соціального розвитку села¹.

Інші дослідники виділяються в аграрному праві інститути правового становища суб'єктів аграрного права, державного регулювання сільського господарства України, державної підтримки сільського господарства України, аграрно-правової відповідальності², правового регулювання агроінноваційної діяльності³, аграрних бірж, відповідальності за порушення аграрного законодавства, якості сільськогосподарської продукції, продовольчої безпеки населення, аграрного ринку, кредитування сільського господарства України, бюджетного фінансування АПК України⁴ та ін.

Проте, на наше переконання, про складення того чи іншого правового інституту в аграрному праві слід вести мову передусім при існуванні відповідних аграрно-правових норм, закріплених на рівні закону. Такі норми мають становити основу відповідного правового інституту, виступати його серцевиною, навколо якої об'єднуються норми права, вміщені в інших нормативно-правових актах, зокрема, підзаконних.

Більше того, теоретики права виділяють різні види правових інститутів. Так, галузевий правовий інститут складається з норм однієї галузі права. Комплексний (міжгалузевий) правовий інститут об'єднує схожі, близькі норми, що належать до різних галузей права⁵.

З урахуванням викладеного можна підсумувати, що навряд чи можна стверджувати про існування інституту агроінвестиційної діяльності як галузевого інституту саме аграрного права. У складі аграрного права дійсно існують наведені вище норми, що регламентують особливості функ-

¹ Бобкова, А. Г. Аграрне право [Текст] : конспект лекцій в схемах / А. Г. Бобкова, Ю. М. Павлюченко. – Донецьк : ДонНУ, 2013. – С. 18.

² Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика [Текст] : монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. А. М. Статівки. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 16.

³ Гиренко, І. В. Правове регулювання агроінноваційної діяльності [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Інна Володимирівна Гиренко. – К., 2010. – С. 9.

⁴ Шевчук, С. С. Необхідність формування нових інститутів аграрного права України [Текст] / С. С. Шевчук // Стан та перспективи розвитку аграрного права : матеріали міжнар. наук.-теор. конф., присв. 80-річчю В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / за ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К. : Магістр – XXI ст., 2005. – С. 125.

⁵ Байтин, М. И. Система права: к продолжению дискуссии [Текст] / М. И. Байтин, Д. Е. Петров // Гос-во и право. – 2003. – № 1. – С. 31–32.

ціонування інвестиційних відносин у сфері сільського господарства. Проте основу цього правового інституту становлять норми інших галузей права. Іншими словами, інститут правового регулювання інвестиційних відносин у сфері сільського господарства має міжгалузевий характер, а нормами аграрного права здійснюється спеціалізація правового регулювання суспільних інвестиційних відносин у сфері сільського господарства.

Звідси у чинному аграрному законодавстві України існує певна сукупність правових норм, що визначають особливості інвестиційних відносин та інвестиційної діяльності у сфері сільського господарства. Інститут правового регулювання інвестиційних відносин у сфері сільського господарства має міжгалузевий характер. Нормами аграрного права здійснюється спеціалізація правового регулювання суспільних аграрних інвестиційних відносин.

Об'єкти інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства. Існуючі наукові дослідження правових проблем інвестування у сферу сільського господарства не є поширеними, а окремі з них, що присвячені саме об'єктам інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, загалом відсутні. Звідси існує потреба охарактеризувати об'єкти інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, запропонувати їх класифікацію.

У ст. 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р. № 1560-ХІІ зазначено, що об'єктами інвестиційної діяльності можуть бути будь-яке майно, в тому числі основні фонди і обігові кошти в усіх галузях та сферах народного господарства, цінні папери, цільові грошові вклади, науково-технічна продукція, інтелектуальні цінності, інші об'єкти власності, а також майнові права. Звідси законодавством закріплено широке коло об'єктів інвестування, що безпосередньо торкається і сфери сільського господарства.

З аналізу зазначеного законодавчого припису науковці роблять висновок, що об'єктами інвестиційних правовідносин, є, по-перше, інвестиції, тобто майно, в тому числі основні фонди та обігові кошти, які вкладаються у сільськогосподарське виробництво. До обігових коштів належать: цільові грошові внески, цінні папери, науково-технічна продукція; об'єкти інтелектуальної власності; менеджмент (управлінська діяльність). По-друге, об'єктами інвестиційних правовідносин є сфера підприємницької діяльності, у розвиток якої вкладаються інвестиції. Такими об'єктами у сільському господарстві можуть бути: сільськогосподарське виробництво – рослинництво і тваринництво, виробництво, закупівля сільськогос-

подарської техніки, транспорт, підприємства з переробки сільськогосподарської продукції, її зберігання, транспортування і реалізації¹.

З приводу характеристики названих об'єктів, то, наприклад, В. І. Семчик зазначає, що у галузі АПК об'єктами інвестиційної діяльності можуть бути будь-яке майно, земельні ділянки, основні виробничі фонди, призначені для виробництва сільськогосподарської продукції та її первинної переробки, зберігання, транспортування і реалізації виробленої продукції, науково-технічні досягнення, прогресивні технології, паливні та енергетичні ресурси, хімічні засоби захисту рослин і тварин, підвищення родючості ґрунтів, грошові кошти, праця робітників і спеціалістів сільського господарства². Розглянемо названі об'єкти детальніше.

Характеризуючи майно як об'єкт інвестиційних правовідносин, зазначимо, що відповідно до ч. 1 ст. 190 ЦК України майном вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. Свого часу В. М. Єрмоленком було слушно запропоновано застосування терміна «майно сільськогосподарського призначення», яке науковець порівняно з іншим майном вирізняє за низкою специфічних ознак. Такими ознаками вчений називає те, що майно сільськогосподарського призначення: а) застосовується тільки в сільськогосподарському виробничому процесі; б) неможливо перепрофілювати для інших видів господарської діяльності в первісному, незмінному вигляді; в) проектується спеціалізованими конструкторськими бюро й проектно-кошторисними відділами; г) випускається спеціалізованими виробниками; д) підлягає обов'язковій сертифікації чи експертизі як сільськогосподарське³. Зрозуміло, що до такого майна належить передусім сільськогосподарська техніка, що використовується в рослинництві й тваринництві. Вважаємо, що наведені ознаки дозволяють доволі чітко виокремити особливі майнові об'єкти (майно сільськогосподарського призна-

¹ Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання [Текст] : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка»», 2008. – С. 31; Грушинський, Я. М. Правове регулювання агроінвестиційної діяльності в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Я. М. Грушинський ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – С. 7.

² Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання [Текст] : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2008. – С. 31.

³ Єрмоленко, В. М. Майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств: теорія, законодавство, практика [Текст] : монографія / В. М. Єрмоленко. – К. : Магістр – XXI ст., 2005. – С. 170.

чення) інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства серед інших об'єктів.

Інвестувати у сфері сільського господарства можна й в інше майно, що не належить до сільськогосподарського, а також у основні виробничі фонди (тобто засоби праці, які багаторазово беруть участь у виробничих процесах, зберігають при цьому натуральну форму, поступово в міру зносу переносять свою вартість на вартість виготовленої продукції та служать більше одного року), призначені для виробництва сільськогосподарської продукції та її первинної переробки, зберігання, транспортування і реалізації виробленої продукції, а також шляхом надання як інвестицій грошових коштів.

Тобто узагальнено майно як об'єкт інвестиційних правовідносин можна охарактеризувати як певні матеріальні цінності і кошти, які вкладаються інвесторами і використовуються учасниками у процесі інвестиційної діяльності, що спрямовуються на виробництво продукції і розвиток певної галузі економіки з метою одержання прибутку чи отримання певного соціального результату¹.

Інвестувати можна також і у майнові права у сфері сільськогосподарського виробництва. Це можуть бути корпоративні права на частку у статутному капіталі суб'єкта аграрного господарювання, права користування певними майновими об'єктами, природними ресурсами або ж навіть і право на земельну частку (пай) чи право на майновий пай. Земельна частка (пай) на переконання Т. О. Коваленко – це оцінена в грошовому вираженні й визначена в умовних кадастрових гектарах частина переданих у колективну власність сільськогосподарських угідь недержавного сільськогосподарського підприємства, яка окреслює рівновелику частку участі члена підприємства в земельному пайовому фонді господарства й може бути в установленому чинним законодавством порядку витребувана в натурі (на місцевості) в самостійну земельну ділянку². Майновим пасм пропонується вважати розраховану в порядку, передбаченому чинним законодавством, частину належного на праві колективної власності майна недержавного сільськогосподарського підприємства, яка визначає долю

¹ Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання [Текст] : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ «Вид-во “Юрид. думка”», 2008. – С. 31.

² Див.: Коваленко, Т. О. Правові аспекти реструктуризації недержавних сільськогосподарських підприємств [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Т. О. Коваленко ; Київ. нац. ун-т. – К., 2002. – С. 5, 6.

участі члена підприємства в пайовому фонді майна всіх його членів, залежну від його трудового внеску, що може бути в установленому чинним законодавством порядку витребувана в натурі, грошах або цінних паперах¹. Отже, відповідні майнові права можуть виступати об'єктами інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства.

Одним із найважливіших інвестиційних об'єктів у сфері сільського господарства є земельні ділянки, й передусім сільськогосподарського призначення. За твердженнями фахівців, землі аграрного сектору України оцінюються у грошовому еквіваленті в суму понад 100 млрд дол. США. І саме ринкова вартість землі є основним засобом «протягування» інвестицій, у тому числі й іноземних, у сферу сільськогосподарського виробництва. Найбільше іноземних інвестицій у сферу сільськогосподарського виробництва – понад 40 дол. США на 1 га сільськогосподарських угідь – змогли залучити країни з найглибшими ринковими перетвореннями в аграрному секторі економіки (Естонія, Литва, Латвія). Рівень таких інвестицій в Україні становить у розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь становить близько 19 дол. США². Які ж заходи слід вжити задля підвищення інвестиційної привабливості земель сільськогосподарського призначення?

На переконання П. Ф. Кулинича, в окресленій сфері необхідно: а) запровадити систему організаційно-правових заходів щодо консолідації земель сільськогосподарського призначення; б) створити Державну службу охорони ґрунтів; в) вдосконалити правовий режим сільськогосподарських угідь з багаторічними насадженнями (садів, виноградників, хмільників тощо); г) удосконалити правове регулювання меліорації земель³. На нашу думку, до усього викладеного слід додати необхідність запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення, зокрема, з метою залучення інвестиційних ресурсів у вигляді грошових коштів під заставу (іпотеку) таких земель.

Щодо такого об'єкта інвестування як підвищення родючості ґрунтів, то він безпосередньо пов'язаний з використанням земель сільськогосподарського призначення і полягає не лише у дотриманні правил сівозміни,

¹ Коваленко, Т. О. Захист майнових прав селян у процесі аграрної реформи [Текст] / Т. О. Коваленко // Бюл. Мін'юсту України. – 2005. – № 1 (39). – С. 48.

² Гайдуцький, А. П. Інвестиційна привабливість ринку землі в Україні [Текст] / А. П. Гайдуцький // Економіка АПК. – 2005. – № 8. – С. 131.

³ Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання [Текст] : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ «Вид-во “Юрид. думка”», 2008. – С. 114–137.

визначених у проекті землеустрою відповідного аграрного господарюючого суб'єкта (як це передбачено Законом України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV та постановою КМ України «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах» від 11.02.2010 р. № 164), а й необхідності законодавчого закріплення пільг (передусім податкових) для тих товаровиробників, які інвестують у підвищення родючості ґрунтів.

Важливими об'єктами інвестиційних правовідносин у сфері сільськогосподарства виступають науково-технічні досягнення, прогресивні технології, тобто результати науково-технічної діяльності, селекційні досягнення (як у рослинництві, так і в тваринництві), що забезпечують прогресивний розвиток виробництва. До таких об'єктів інвестування, що є об'єктами права інтелектуальної власності певної особи, у сфері сільськогосподарства належать сорти сільськогосподарських рослин і породи сільськогосподарських тварин.

В аграрно-правовій літературі справедливо стверджується, що якщо проаналізувати зміст ЦК України та Законом України «Про племінну справу у тваринництві», то можна зробити висновок про відсутність тождественності між визначенням суб'єкта права інтелектуальної власності та суб'єкта племінної справи у тваринництві. Зокрема, суб'єктами, що можуть володіти правами інтелектуальної власності на породу тварин можуть виступати як автор, так і інші особи, які набули майнових прав інтелектуальної власності на породу тварин за договором чи законом¹. Більше того, спеціальне законодавство про винахідництво не визнає породу тварин винаходом, з позиції чого вона не підлягає процедурі патентування. На відміну від цього згідно з ч. 1 ст. 3 Федерального закону РФ «Про селекційні досягнення» селекційні досягнення підлягають патентуванню. Частина 1 ст. 1003 Цивільного кодексу Республіки Білорусь передбачає, що права на нові породи тварин охороняються за умови видачі патенту. Слід погодитися з тим, що це свідчить про повну беззахисність власників селекційних досягнень у тваринництві на міжнародному ринку перед споживачами і селекціонерами – дослідниками країн, які поширили режим патентування на результати селекційної діяльності. Будь-який селекціонер зазначених країн може скористатися досягненнями українських колег, видати їх за власні, закріпивши права на них патентом. Наша країна зму-

¹ Правові засади інноваційного розвитку в сільському господарстві України [Текст] : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ «Вид-во “Юрид. думка”», 2010. – С. 403.

шена буде купувати по суті вітчизняні результати селекційної роботи¹. Зазначені організаційно-правові проблеми також стримують інвестування у селекційні досягнення з метою їх запровадження у сільськогосподарське виробництво.

Серед об'єктів інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства слід назвати й різноманітні матеріально-технічні ресурси (паливні та енергетичні ресурси, хімічні засоби захисту рослин і тварин, насіння, добрива та ін.). Адже навіть за наявності земель сільськогосподарського призначення без наявних матеріально-технічних ресурсів виробництво сільськогосподарської продукції здійснювати не можливо.

Непересічне значення як об'єкт інвестування у сфері сільськогосподарського виробництва має праця робітників і спеціалістів сільського господарства, оскільки безпосередньо завдяки фізичній активності названих осіб, їх навичкам, здібностям та вмінням, здатності до праці «приводяться у рух» землі сільськогосподарського призначення, наявне майно, матеріально-технічні ресурси з метою виробництва сільськогосподарської продукції.

Як вказує О. М. Браніцький, саме сьогодні, коли подальший розвиток науково-технічного потенціалу є чинником дедалі більшого використання досягнень науки у сільському господарстві, зростає необхідність у збільшенні використання праці спеціалістів сільського господарства. Так, враховуючи процеси реформування сільськогосподарських підприємств, необхідність нарощування обсягів виробництва, середньорічну плінність фахівців, заміщення вакантних посад та кількість осіб передпенсійного віку, розрахункова потреба у підготовці спеціалістів сільського господарства різних рівнів становить близько 50 тис. чол. на рік. Звідси слід запровадити сприятливий клімат для залучення інвестицій у трудові ресурси на селі, що дозволить отримати якісний результат – високоосвічених, висококваліфікованих селян².

Слід зазначити й про існування такого комплексного об'єкта інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, як органічне виробництво. Статтею 1 Закону України «Про виробництво та обіг органічної

¹ Єрмоленко, В. М. Майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств: теорія, законодавство, практика [Текст] : монографія / В. М. Єрмоленко. – К. : Магістр – XXI ст., 2005. – С. 207.

² Браніцький, О. М. Деякі аспекти інвестування у трудовий потенціал села [Текст] / О. М. Браніцький // Правові проблеми залучення інвестицій у сільське господарство та соціальну сферу села : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 71–72.

сільськогосподарської продукції та сировини» виробництво органічної продукції (сировини) визначається як виробнича діяльність фізичних або юридичних осіб (у тому числі з вирощування та переробки), де під час такого виробництва виключається застосування хімічних добрив, пестицидів, ГМО), консервантів тощо, та на всіх етапах виробництва (вирощування, переробки) застосовуються методи, принципи та правила, визначені цим Законом для отримання натуральної (екологічно чистої) продукції, а також збереження та відновлення природних ресурсів. Органічною вважається продукція, отримана в результаті сертифікованого виробництва.

Здійснювати виробництво органічної продукції (сировини) має право фізична чи юридична особа будь-якої організаційно-правової форми та будь-якої форми власності, що є суб'єктами господарювання, і яка пройшла оцінку відповідності виробництва органічної продукції (сировини), отримала сертифікат відповідності та включена до Реєстру виробників органічної продукції (сировини).

Підтвердження відповідності виробництва органічної продукції (сировини) здійснюється шляхом видачі виробникові відповідного сертифіката. Він видається у разі, якщо усі інгредієнти живої або непереробленої сільськогосподарської продукції є органічними та їх вироблено відповідно до вимог, встановлених названим Законом.

Оскільки при виробництві органічної сільськогосподарської продукції та сировини використовуються землі сільськогосподарського призначення як основний засіб виробництва, то важливим є питання встановлення придатності таких земель для здійснення зазначеної діяльності. На відміну від практики інших країн, де запроваджено систему сертифікації земель для виробництва на них органічної продукції, в Україні Законом «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» передбачається інший механізм, – оцінка придатності земель (грунтів) для виробництва органічної продукції та сировини. Ця оцінка здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (тобто Державною інспекцією сільського господарства України), за висновком відповідних наукових установ, науково-дослідних інститутів, лабораторій якості та безпеки продукції. Саме зазначена Державна інспекція встановлює зони виробництва органічної продукції та сировини. Порядок оцінки придатності земель і встановлення зон виробництва органічної продукції та сировини має визначити КМ України.

Окремі правила встановлено Законом України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» для виробництва органічної продукції (сировини) рослинного і тваринного походження, продукції аквакультури і бджільництва, органічних морських водоростей.

З аналізу нормативних приписів та існуючих наукових публікацій¹ можна запропонувати такі ознаки органічного виробництва:

1) це особливий спосіб (метод) ведення сільського господарства, виробництва сільськогосподарської продукції;

2) здійснюється з використанням сертифікованих земель сільськогосподарського призначення;

3) підлягає обов'язковій сертифікації;

4) це цілісна система управління виробництвом (вимагає використання передових методів управління, враховуючи регіональні умови, систем управління, адаптованих до даних умов);

5) враховує та покращує стан агроєкосистеми (включаючи біологічну розмаїтість, біологічні цикли і біологічну природу ґрунту), здійснює мінімальну обробку ґрунту;

6) використовує енерго- та ресурсоощадні технології, характеризується турботою про всі компоненти навколишнього середовища;

7) відмова при його здійсненні від використання штучних добрив або синтетичних хімікатів (захист рослин здійснюється переважно препаратами натурального походження, з виростанням органічних добрив, у тваринництві не дозволяється застосовувати стимулятори рослу, гормони й антибіотики) й застосування генетично модифікованих організмів;

8) здійснюється з метою найповнішого задоволення споживачів продукцією, виробленою із застосуванням природних речовин та механізмів.

Звідси органічне виробництво виступає комплексним, інтегрованим об'єктом інвестування та інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства.

На важливість інвестування органічного виробництва з різних джерел, у тому числі за участю держави, слід звернути окрему увагу, оскільки, за оцінками фахівців, для ведення такого виробництва необхідні не менші, а можливо й більші капіталовкладення, ніж при звичайному землеробстві. Кошти потрібні насамперед на сертифікацію земель, яка здійснюється протягом 3–4 років і коштує 3–4 тис. євро. У цей період, як і надалі, за-

¹ Див., напр.: Берlach, Н. А. Правове визначення органічного сільського господарства в Україні [Текст] / Н. А. Берlach // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К., 2009. – Вип. 46. – С. 225–230.

бороняється використання будь-яких хімічних і синтетичних препаратів, стимуляторів росту тощо. При цьому необхідно враховувати невідворотне зменшення урожайності на землях органічних господарств порівняно з традиційними інтенсивними технологіями, чималі витрати на органічні добрива, екотехнології та більш високий ступінь використання ручної праці¹. Вважаємо, що перехід на органічне виробництво має інвестуватися як самим товаровиробником, так і з боку держави, бо вона теж зацікавлена у його розвитку. З цієї метою може бути використаний механізм державно-приватного партнерства.

Продовжуючи характеристику об'єктів інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства зазначимо, що законодавство України містить і певні заборони щодо них. Так, згідно з ч. 2 ст. 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність» забороняється інвестування в об'єкти, створення і використання яких не відповідає вимогам санітарно-гігієнічних, радіаційних, екологічних, архітектурних та інших норм, встановлених законодавством України, а також порушує права та інтереси громадян, юридичних осіб і держави, що охороняються законом.

Проілюструвати викладене можна на таких прикладах. Статтею 12 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 р. № 791а-ХІІ визначено, що на землях зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення забороняється ведення сільськогосподарської, виробничої та іншої діяльності, випасання худоби. Звідси земельні ділянки сільськогосподарського призначення, що розташовані в межах земель зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, не можуть використовуватися для виробництва сільськогосподарської продукції та відповідно не можуть бути об'єктом інвестування.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31.05.2007 р. № 1103-V генетично модифікований організм (ГМО) визначається як будь-який організм, у якому генетичний матеріал був змінений за допомогою штучних прийомів переносу генів, які не відбуваються у природних умовах. Забороняється промислове виробництво та введення в обіг генетично модифікованих організмів, а також продукції, виробленої із застосуванням ГМО, до їх державної реєстрації (ч. 1 ст. 15 названого Закону). Звідси до проведення

¹ Музыченко, О. МинАПК потянуло на органику [Текст] / О. Музыченко // Комментарий. – 2007. – № 2(19). – 19 янв.

державної реєстрації ГМО інвестувати як у ці об'єкти (ГМО), так і у сільськогосподарське виробництво, що використовує під час виробництва продукції та сировини незареєстровані ГМО, не можна.

Викладене дозволяє підсумувати, що об'єктами інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства може виступати широке коло об'єктів, – будь-яке майно (у тому числі й майнові права), земельні ділянки, основні виробничі фонди, призначені для виробництва сільськогосподарської продукції та її первинної переробки, зберігання, транспортування і реалізації виробленої продукції, науково-технічні досягнення, прогресивні технології, паливні та енергетичні ресурси, хімічні засоби захисту рослин і тварин, підвищення родючості ґрунтів, грошові кошти, праця робітників і спеціалістів сільського господарства, органічне виробництво.

Названі об'єкти інвестування залежно від їх сутнісних характеристик можна класифікувати на такі групи: а) майно (у тому числі майно сільськогосподарського призначення, основні виробничі фонди, призначені для виробництва сільськогосподарської продукції та її первинної переробки, зберігання, транспортування і реалізації виробленої продукції, грошові кошти, майнові права); б) земельні ділянки (передусім сільськогосподарського призначення, а також підвищення родючості ґрунтів); в) результати науково-технічного прогресу, селекційні досягнення (об'єкти права інтелектуальної власності, сорти сільськогосподарських рослин, породи сільськогосподарських тварин); г) матеріально-технічні ресурси (паливні та енергетичні ресурси, хімічні засоби захисту рослин і тварин, насіння, добрива); д) праця робітників і спеціалістів сільського господарства. Органічне виробництво виступає комплексним, інтегрованим об'єктом інвестування та інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства.

Не можна вкладати інвестиції у сфері сільського господарства у такі об'єкти, як, наприклад, земельні ділянки сільськогосподарського призначення, що розташовані в межах земель зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, генетично модифіковані організми до їх державної реєстрації¹.

Суб'єкти інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства. Як уже зазначалося, елементами інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства є об'єкти, суб'єкти й зміст (права

¹ Уркевич, В. Ю. Про об'єкти інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства [Текст] / В. Ю. Уркевич // Правові проблеми переходу до інноваційної моделі економічного розвитку України : матеріали наук.-практ. конф. (м. Полтава, 25 листоп. 2011 р.). – Полтава : ТОВ «Фірма “Техсервіс”», 2011. – С. 99–105.

й обов'язки учасників). Наведемо характеристику суб'єктів інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, адже безсуб'єктні правовідносини існувати взагалі не можуть.

Стаття 5 Закон України «Про інвестиційну діяльність» визначає суб'єктів інвестиційної діяльності (а звідси й відповідних правовідносин) як інвесторів і учасників, якими можуть бути громадяни і юридичні особи України та іноземних держав, а також держави. Звідси зрозуміло, що законодавство чітко виділяє дві групи суб'єктів розглядуваних правовідносин, – інвесторів і учасників інвестиційних правовідносин.

Інвесторами вважаються суб'єкти інвестиційної діяльності, які приймають рішення про вкладення власних, позичкових і залучених майнових та інтелектуальних цінностей в об'єкти інвестування. Інвестори можуть виступати в ролі вкладників, кредиторів, покупців, а також виконувати функції будь-якого учасника інвестиційної діяльності. Учасниками інвестиційної діяльності можуть бути громадяни та юридичні особи України, інших держав, які забезпечують реалізацію інвестицій як виконавці замовлень або на підставі доручення інвестора.

Якщо говорити про суб'єктів інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, то слід відмітити, що в аграрно-правовій літературі зазначається, що суб'єктами інвестиційних правовідносин, які вкладають інвестиції у сільське господарство, є держава, органи законодавчої і виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, іноземні держави, вітчизняні та іноземні юридичні особи, які зацікавлені у розвитку сільського господарства¹.

Держава як суб'єкт інвестиційних відносин в АПК здійснює правове регулювання, визначає інвестиційну, цінову, експортну, імпорتنу політику, правовий статус інвесторів, у тому числі вітчизняних та іноземних, безпосередньо виділяє на інвестування в АПК бюджетні кошти, встановлює форми, порядок та умови їх використання й контролю за виконанням, структуру органів виконавчої влади, які займаються інвестиціями в АПК, встановлює їх повноваження, права та обов'язки, створює умови для розвитку аграрного і земельного ринків, вирішує питання щодо надання пільг як інвесторам, так і учасникам, насамперед виробникам сільськогосподарської продукції, забезпечує нормальний інвестиційний клімат, гарантії прав інвесторів і виробників продукції. Верховна Рада України як законо-

¹ Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання [Текст] : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2008. – С. 28.

давчий орган і суб'єкт інвестиційного права, приймає закони, якими визначається інвестиційна політика країни, у тому числі в АПК, і якими регулюються інвестиційні відносини, що складаються у різних галузях економіки, закладає у Державному бюджеті України на відповідний рік розмір видатків для АПК та основні напрями їх використання, у тому числі у сільське господарство, здійснює парламентський контроль за правильністю витрачання бюджетних коштів, виділених для інвестування сільського господарства¹.

КМ України як найвищий орган виконавчої влади забезпечує реалізацію інвестиційної політики в АПК, здійснює управління інвестиціями, використанням державних коштів, виділених у Державному бюджеті на розвиток АПК і сільського господарства. До суб'єктів інвестиційної діяльності, які вкладають інвестиції у розвиток сільського господарства, належать також банки та інвестиційні фонди (наприклад, Аграрний фонд, страховий фонд тощо); органи місцевого самоврядування; державні, комунальні та приватні юридичні особи, кредитні та інші фінансові установи².

Зупинимося більш детально на характеристиці такого суб'єкта інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, як Аграрний фонд. Норми щодо створення цієї установи вперше було вміщено в Законі України «Про державну підтримку сільського господарства України». Аграрний фонд було засновано згідно зі ст. 9 названого Закону постановою КМ України «Про Аграрний фонд» від 06.07.2005 р. № 543 як державну спеціалізовану установу, уповноважену КМ України провадити цінову політику в агропромисловій галузі економіки України. Згідно з Положенням про Аграрний фонд, затвердженим зазначеною постановою Уряду України, фонд є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах казначейства, печатку, а також штампи і бланки із своїм найменуванням; місцезнаходження фонду – м. Київ, а по областях України функціонують його регіональні відділення.

Основними завданнями Аграрного фонду є: а) проведення цінової політики в агропромисловому секторі економіки у межах, визначених законом; б) виконання від імені держави функцій кредитора на період дії

¹ Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання [Текст] : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : ТОВ «Вид-во “Юрид. думка”», 2008. – С. 28.

² Там само. – С. 29.

режиму заставних закупівель окремих об'єктів державного цінового регулювання; в) виконання бюджетних програм, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік; г) формування державного інтервенційного фонду об'єктів державного цінового регулювання виключно для здійснення товарних та фінансових інтервенцій на організованому аграрному ринку.

Державні аграрні інтервенції – це продаж або придбання сільськогосподарської продукції на організованому аграрному ринку з метою забезпечення цінової стабільності. Такі інтервенції поділяються на товарні та фінансові. Товарна інтервенція – продаж сільськогосподарської продукції при зростанні цін на організованому аграрному ринку (тобто аграрній біржі) понад максимальний рівень, що здійснюється з метою досягнення рівня рівноваги, у тому числі шляхом продажу товарних деривативів; фінансова інтервенція – придбання сільськогосподарської продукції при падінні спотових цін на організованому аграрному ринку нижче мінімального рівня, яка здійснюється з метою досягнення рівня рівноваги, у тому числі шляхом придбання товарних деривативів. Іншими словами, у разі значного коливання цін на аграрному ринку Аграрний фонд має здійснити «вторгнення» на нього шляхом постачання дефіцитної продукції або ж купки її надлишків. Такі аграрні інтервенції (зокрема, фінансові), що здійснюються Аграрним фондом, як уже вказувалося, можна розглядати як окремий вид інвестування у сферу сільського господарства, адже завдяки їм сільськогосподарські товаровиробники отримують відповідні кошти державного бюджету.

Функції Аграрного фонду закріплено у п. 7 Положення, згідно з яким фонд відповідно до покладених на нього завдань: 1) виступає в установленому законодавством порядку замовником під час закупівлі товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету; 2) продає або купує на аграрній біржі об'єкти державного цінового регулювання (окремі види сільськогосподарської продукції, перелік яких визначено у ст. 3 Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України») з або до державного інтервенційного фонду і має право на придбання та продаж цих об'єктів для потреб державного інтервенційного фонду, а також на продаж об'єктів державного цінового регулювання, які були конфісковані або підлягають продажу відповідно до закону; 3) здійснює на організованому аграрному ринку товарні інтервенції шляхом продажу (поставки) окремих об'єктів державного цінового регулювання на умовах споту або форварду з метою встановлення ціни рівноваги (фіксингу) у роз-

мірі не більше максимальної інтервенційної ціни; 4) здійснює на організованому аграрному ринку фінансові інтервенції шляхом купівлі окремих об'єктів державного цінового регулювання на умовах споту або форварду з метою встановлення ціни рівноваги (фіксингу) у розмірі не менше мінімальної інтервенційної ціни; 5) здійснює закупівлю послуг, пов'язаних з комплексом заходів із зберігання, перевезення, переробки та страхування об'єктів державного цінового регулювання, в установленому Кабінетом Міністрів України порядку; 6) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює закупівлю або продаж визначених об'єктами державного цінового регулювання товарів, не пов'язаних з державним ціновим регулюванням. При цьому ціни закупівлі або продажу не повинні бути вищими/нижчими більш як на 20 відсотків максимальної/мінімальної інтервенційної ціни, встановленої на поточний маркетинговий період для об'єкта державного цінового регулювання; 7) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює закупівлю та продаж матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників; 8) здійснює з використанням сприятливої ринкової кон'юнктури реалізацію об'єктів державного цінового регулювання з метою забезпечення надходження коштів до спеціального фонду державного бюджету; 9) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює експорт об'єктів державного цінового регулювання; 10) утворює державні підприємства, установи та організації; 11) забезпечує поширення інформації про кон'юнктуру аграрного ринку; 12) подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо запровадження та скасування тимчасового режиму адміністративного регулювання цін для окремих об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку; 13) подає пропозиції щодо переліку об'єктів та періодів державного цінового регулювання та ін.

За час свого функціонування Аграрний фонд накопичив значні фінансові та товарні ресурси. Так, лише у 2012 р. для кредитування Аграрного фонду було виділено 2,6 млрд грн. Він мав сформувати державний інтервенційний фонд, зокрема, у таких розмірах: пшениця тверда та м'яка, зерно суміші пшениці та жита (меслин) – 2002,5, жито озиме – 90, ячмінь – 20, цукор-пісок (буряковий) – 366,6 тис. т.

Постановою КМ України від 22.04.2013 р. № 364 було утворено публічне акціонерне товариство «Аграрний фонд» із статутним капіталом 5 млрд грн, 100% якого належить державі. Статутний капітал товариства має бути сформований за рахунок випуску Міністерством фінансів України облігацій внутрішньої державної позики на зазначену суму із строком

обігу п'ять років та відсотковою ставкою доходу на рівні не вище 14,3% річних і внесення їх від імені держави в оплату акцій первинної емісії товариства. Здійснення функцій з управління корпоративними правами, що належатимуть державі у статутному капіталі цього товариства, покладено на Міністерство аграрної політики та продовольства. Підґрунтям для створення ПАТ «Аграрний фонд», як це зазначають окремі фахівці, була потреба у залученні позабюджетних коштів для потреб аграріїв (що неможливо для державної бюджетної установи), й можливість здійснення інвестиційних проектів в аграрному секторі¹.

Звідси можна підсумувати, що Аграрний фонд є важливим учасником інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, адже з використанням цієї установи здійснюється інвестування державних коштів у сільськогосподарське виробництво.

З викладеного зрозуміло, що коло таких суб'єктів (учасників) інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, як інвестори, є доволі широким й охоплює як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні установи, так і приватних юридичних та фізичних осіб (у тому числі й іноземних).

До суб'єктів (учасників) інвестиційних правовідносин, які використовують інвестиції, належать виробники сільськогосподарської продукції. Вони можуть бути як інвесторами власних підприємств, так одночасно і виробниками сільськогосподарської продукції.

Законодавчо сільськогосподарський товаровиробник визначається як фізична або юридична особа, яка займається виробництвом сільськогосподарської продукції, переробкою власновиробленої сільськогосподарської продукції та її реалізацією (ст. 1 Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18.01.2001 р. № 2238-III).

Зважаючи на це, суб'єктами інвестиційних правовідносин, які використовують інвестиції, є передусім сільськогосподарські підприємства різних організаційно-правових форм, – сільськогосподарські кооперативи, фермерські господарства, аграрні господарські товариства, приватні, державні і комунальні сільськогосподарські підприємства. Проте не

¹ Уркевич, В. Ю. Аграрний фонд як учасник аграрних правовідносин [Текст] / В. Ю. Уркевич // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. «Дванадцять осінніх юридичних читань» (м. Хмельницький, 8–9 листоп. 2013 р.): у 4 ч. – Частина перша. – Хмельницький : Хмельниц. ун-т управління та права, 2013. – С.164–166.

виключним є використання інвестицій у сільському господарстві й фізичними особами, зокрема, суб'єктами господарювання (приватними підприємцями).

Сільськогосподарські кооперативи є яскравими суб'єктами аграрних правовідносин, являють собою як об'єднання сільських мешканців з метою спільного виробництва аграрної продукції, так і самих сільськогосподарських товаровиробників з метою організації надання різноманітних послуг. Статтею 1 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» в редакції від 20.11.2012 р. № 5495-VI сільськогосподарський кооператив визначено як юридичну особу, утворену фізичними та/або юридичними особами, які є виробниками сільськогосподарської продукції, що добровільно об'єдналися на основі членства для провадження спільної господарської та іншої діяльності, пов'язаної з виробництвом, переробкою, зберіганням, збутом, продажем продукції рослинництва, тваринництва, лісівництва чи рибництва, постачанням засобів виробництва і матеріально-технічних ресурсів членам цього кооперативу, наданням їм послуг з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування. Типами сільськогосподарських кооперативів є виробничі та обслуговуючі. Різновидами перших є рослинницькі, тваринницькі, лісівницькі та рибницькі кооперативи, а сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів – переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі та ін.

Фермерські господарства є формою підприємницької діяльності громадян із створенням юридичної особи, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм для ведення фермерського господарства, відповідно до закону. Правові, економічні та соціальні засади створення та діяльності фермерських господарств як прогресивної форми підприємницької діяльності громадян у галузі сільського господарства України визначено Законом України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р. № 973-IV.

Аграрні господарські товариства функціонують переважно у формі акціонерних товариств та товариств з обмеженою відповідальністю. Основною метою їх діяльності є виробництво сільськогосподарської продукції, її переробка й реалізація.

Приватні, державні і комунальні сільськогосподарські підприємства, незалежно від того, що вони створені на підставі різних форм власності, займаються виробництвом сільськогосподарської продукції, її переробкою

й реалізацією. Вони теж можуть бути суб'єктами (учасниками) інвестиційних правовідносин, які використовують інвестиції.

Окремо слід зупинитися на такому суб'єкті інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, як аграрні холдингові компанії або ж агрохолдинги. Названі утворення останнім часом набули значного поширення у сфері сільського господарства, сьогодні вони виступають найбільшими користувачами земельних ділянок сільськогосподарського призначення, незважаючи на те, що вони є порівняно новими суб'єктами аграрного права. Так, наприклад, агрохолдинг «Українські аграрні інвестиції» використовує 330 тис. га сільгоспугідь, підприємство ММК ім. Ілліча – 225 тис. га, агрохолдинг ДП «Нафком-Агро» – 200 тис. га, компанія «Миронівський хлібопродукт» – 180 тис. га, компанія «Астарта-Київ» – 165 тис. га¹.

У цей час у цілому по країні нараховується близько 60-ти аграрних холдингових компаній і кожен з них інтегрує по 20–30 аграрних господарств. Поява агрохолдингів у сільському господарстві й на аграрному ринку є не лише результатом реформування аграрних відносин, а й наслідком глобалізації, бо переважно вони засновуються та функціонують з використанням іноземного капіталу.

Нормативні приписи щодо діяльності холдингових компаній в Україні вміщено передусім у ГК України від 16.01.2003 р. № 436-IV, а також у спеціальному Законі України «Про холдингові компанії в Україні» від 15.03.2006 р. № 3528-IV.

Частиною 5 ст. 126 ГК України холдингова компанія констатується як публічне акціонерне товариство, яке володіє, користується, а також розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше корпоративних підприємств (крім пакетів акцій, що перебувають у державній власності). У свою чергу, ст. 1 Закону «Про холдингові компанії в Україні» закріплює, що холдингова компанія це акціонерне товариство, яке володіє, користується та розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше корпоративних підприємств. Холдинговим корпоративним пакетом акцій (часток, паїв) вважається пакет акцій (часток, паїв) корпоративного підприємства, який перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує право вирішального впливу на господарську діяльність корпоративного підприємства, холдингової компанії. Звідси можна зробити висновок, що за

¹ Крупнейшие лендлорды Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://delo.ua/business/krupnejshie-lendlordy-ukrainy-131578/>.

організаційно-правовою формою холдингова компанія є публічним акціонерним товариством, що має у власності пакет акцій (часток, паїв) інших корпоративних підприємств, й при цьому цей пакет забезпечує вирішальний вплив на такі підприємства. Іншими словами, холдингова компанія повністю впливає й контролює господарську діяльність інших корпоративних підприємств. Корпоративними підприємствами ч. 5 ст. 63 ГК України й ст. 1 названого Закону називає господарські товариства. Тобто холдингова компанія може володіти акціями (частками, паями) лише господарських товариств, – акціонерних, товариств з обмеженою чи додатковою відповідальністю, повних чи командитних товариств.

Спеціальних нормативних приписів, присвячених функціонуванню агрохолдингів, законодавство України не містить. В економічній літературі агрохолдингами пропонують визнавати, наприклад, компанії, які володіють контрольним пакетом акцій або частками в паях інших (дочірніх) організацій, при цьому отримуючи можливість контролю та управління їх діяльністю¹ або ж сукупність юридичних осіб, законодавчо пов'язаних власниками з метою підвищення сумарного фінансового результату, на підставі їх інтеграційної взаємодії в галузі сільськогосподарського виробництва й субординації, що передбачає можливість управління й контролю з єдиного центру² або ж своєрідне соціально-економічне об'єднання сільськогосподарських товаровиробників з метою більш ефективного ведення агробізнесу, що зберігають юридичну самостійність та перебувають у певній субординаційній економічній залежності від правових рішень, які приймаються головною компанією з урахуванням корпоративних комерційних інтересів учасників агрохолдингу³.

Спираючись на наведене вище легальне визначення холдингової компанії можна запропонувати аграрною холдинговою компанією (агрохолдингом) вважати публічне акціонерне товариство, яке володіє, користується та розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше сільськогосподарських господарських товариств. До цього додамо, що, наприклад, О. М. Савельєва пропонує

¹ Смирнова, Е. Л. Повышение эффективности использования сельскохозяйственных земель (на материалах Белгородской области) [Текст] : автореф. ... канд. экон. наук / Е. Л. Смирнова. – М. : Всерос. науч.-исслед. ин-т экон. сельск. хоз., 2010. – С. 10.

² Солдатов, М. Ю. Формирование организационно-производственной структуры агрохолдинга [Текст] : автореф. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / М. Ю. Солдатов – М. : Рос. гос. аграр. ун-т МСХА им. К. А. Тимирязева, 2008. – С. 4.

³ Акманов, С. С. Агрохолдинги в системе аграрных российских сельхозпроизводителей [Текст] / С. С. Акманов // Аграр. и зем. право. – 2010. – № 5 (65). – С. 18–19.

обов'язково вказати у цьому визначенні, що у таких корпоративних сільськогосподарських підприємств частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік має дорівнювати або перевищувати 75 відсотків¹.

Агрохолдинг не є особливою організаційно-правовою формою юридичної особи, суб'єкта господарювання, а є різновидом холдингової компанії, публічного акціонерного товариства, що об'єднує й контролює аграрних товаровиробників. Проте у практиці використовуються й інші організаційно-правові форми при створенні агрохолдингів, а також формування підсобних або дочірніх сільськогосподарських підприємств промисловими підприємствами. Такими «підсобними» холдингами є підсобне сільське господарство Маріупольського металургійного комбінату імені Ілліча та агрофірма «Шахтар» – дочірнє підприємство шахти імені О. Ф. Засядька².

Агрохолдинги слід розглядати як особливу форму інвестування у сільське господарство. Як стверджують фахівці, дослідження діяльності агрохолдингів, як форми організації агропромислового виробництва, засвідчує, що основним шляхом їх створення є інвестування капіталу вітчизняного чи іноземного походження, спочатку в переробну промисловість, що забезпечує значно швидший його обіг і окупність. Зокрема, це стосується масложирової, борошномельної, хлібопекарської, цукрової, м'ясо-молочної промисловості. Наступним етапом капіталовкладень є сфера збуту продукції через розбудову логістики і власної торговельної мережі. З накопиченням необхідних фінансових ресурсів уже на третій стадії створювалося власне сільськогосподарське виробництво через оренду земельних і частково майнових паїв й закупівлю необхідних ресурсів, насамперед сучасної техніки³. Отже, як вбачається, агрохолдинги розвиваються поступово, крок за кроком охоплюючи усе нові сфери сільськогосподарської діяльності.

¹ Савельєва, О. М. Про визначення поняття «аграрна холдингова компанія» в законодавстві України [Текст] / О. М. Савельєва // Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права в Україні очима студентів : зб. тез наук. доп. Всеукр. студент. наук. конф. (м. Дніпропетровськ, 12 берез. 2010 р.). – Дніпропетровськ : Дніпропетров. нац. ун-т імені Олеся Гончара, 2010. – С. 90.

² Кулинич, П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] : монографія / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – С. 378.

³ Дем'яненко, С. І. Агрохолдинги в Україні: добре чи погано? Німецько-український аграрний діалог [Текст] / С. І. Дем'яненко. – К. : Ін-т екон. дослідж. та політ. консультацій, 2008. – С. 9.

До того ж саме агрохолдинги (порівняно з іншими організаційно-правовими формами сільськогосподарських товаровиробників) мають найбільше можливостей для залучення інвестицій. Так, наприклад, усі публічні розміщення та залучення капіталу в кризовий час (2008 р.) відбувалися виключно в аграрному секторі – українські аграрні компанії отримали близько 300 млн доларів, для інших підприємств таке було неможливо в принципі. Вітчизняні агрохолдинги, які заявили про плани виходу на міжнародні ринки для залучення акціонерного капіталу, більшою мірою представляють або аграрну галузь, або суміжні з нею. У 2010 р. серед українських агрохолдингів було два, які здійснили випуск єврооблігацій на суму 335 та 200 млн дол. США, а ці цифри є порівняними з інвестиціями в українську металургію. Невеликі сільськогосподарські підприємства не мають таких можливостей, оскільки умовою інвестування є проходження компанією аудиту згідно з міжнародними стандартами, проведення оцінки бізнесу, наявність прозорої управлінської структури, а головним визначальним фактором є масштаб бізнесу та площа землі під контролем (від 40 до 100 тис. га)¹.

Агрохолдинги можна вважати доволі вдалою формою інтеграції й кооперування в сільському господарстві, оскільки вони об'єднують як безпосередніх виробників аграрної продукції (сільськогосподарські підприємства, фермерські господарства), так і мають у своєму складі заготівельні, переробні, торгівельні підприємства, що забезпечують замкнений цикл виробництва й переробки сільськогосподарської продукції, випуск напівфабрикатів й готової продукції, продуктів харчування, їх реалізацію споживачам. Агрохолдинги є активними учасниками інвестиційних правовідносин, що складаються у сфері сільського господарства, а значна їх частина є прикладом залучення іноземних інвестицій, адже їх активи утворені з використанням коштів іноземних інвесторів.

Проте залучення іноземного інвестування, зокрема й агрохолдингами, має й певні негативні наслідки. Як вказується в аграрно-правовій літературі, до них можна віднести такі: накопичення прибутків за кордоном з використанням схем іноземного інвестування; переведення діючих українських підприємств у власність іноземного капіталу під час інвестиційної діяльності; зловживання спільним підприємством наданими податковими пільгами; використання статусу підприємств з іноземними інвестиціями для ввезення та реалізації на території України товарів без

¹ Великі, аграрні та ефективні [Електронний ресурс] : аналіт. довід. – Режим доступу: <http://agrobiz.com.ua/publications/6-velyki-agrarni-ta-efektyvni>.

сплати акцизних та митних платежів; проходження за спрощеною процедурою сертифікації якості та відповідності. У такому разі, при встановленні контролю за українським підприємством, іноземці проводять політику ліквідації вітчизняного виробника або налагоджують виробництво з метою одержання одностороннього прибутку¹. Все це характерно й для функціонування сучасних агрохолдингів.

Більше того, при господарюванні агрохолдингів відбувається концентрація земель шляхом витіснення з ринку оренди землі певної кількості аграрних підприємств і фермерів, що загострює соціально-економічну ситуацію на селі. Її основними характеристиками є: припинення існування сільськогосподарських підприємств у відповідній місцевості; втрата для певної кількості сільських жителів місця роботи; відсутність податкових надходжень до місцевих бюджетів; відсутність фінансування розвитку соціальної інфраструктури села, що традиційно здійснювалося сільськогосподарськими підприємствами. Можна погодитися з П. Ф. Кулиничем у тому, що така ситуація спостерігається тому, що держава ще не сформувала власної позиції щодо доцільності та перспектив функціонування агрохолдингів у сільськогосподарському виробництві. Створення агрохолдингів продиктоване виключно об'єктивними економічними факторами і не є наслідком цілеспрямованої законодавчої діяльності держави у сфері сільськогосподарського землекористування².

Проте очевидно, що найменші за розмірами використовуваних сільськогосподарських угідь особисті селянські та фермерські господарства завдають меншої шкоди ґрунтам, ніж сільськогосподарські підприємства з великими площами оброблюваних угідь. Натомість агрохолдинги, які нині є основними вітчизняними експортерами сільськогосподарської продукції та продуктів харчування на міжнародні ринки, завдають відчутної шкоди вітчизняному землеробству, які імпортують генетично модифіковані рослини та ведуть монокультурне виробництво, що призводить до деградації сільськогосподарських угідь³.

¹ Берлач, А. І. Питання протидії зловживанням у сфері іноземного інвестування в АПК [Текст] / А. І. Берлач // Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – К. : Юрид. думка, 2008. – С. 234, 235.

² Кулинич, П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] : монографія / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – С. 379.

³ Дем'яненко, С. І. Агрохолдинги в Україні: процес становлення та розвитку [Текст] / С. І. Дем'яненко // Економіка України. – 2009. – № 12. – С. 56.

Як зазначав свого часу заступник голови комітету ВР України з питань аграрної політики та земельних відносин С. Терещук, ефективність агрохолдингів може бути й вищою, а собівартість продукції у них нижча, бо землю обробляють спеціалізовані загони, не прив'язані до конкретного населеного пункту. Однак земля в такому випадку стає лише виробничим полігоном без урахування інтересів тих, хто живе в конкретному селі. Краще було б, якби кожне підприємство діяло тільки в межах одного населеного пункту¹. Звідси, можна зробити висновок, незважаючи на привабливість та ефективність функціонування агрохолдингів у сфері сільського господарства, таку форму господарювання слід використовувати доволі обережно, не забуваючи й про інші форми аграрних товаровиробників.

Вважаємо, можна погодитися з тими вченими, які вважають, що основний акцент у державній аграрній політиці має бути зроблений на відродження села не тільки як виробничого, а й як духовного середовища з перетворенням сільської місцевості у сприятливий для проживання сільського населення ареал². Стихія ринку має бути підпорядкована імперативу пріоритетного розвитку таких форм сільськогосподарського землекористування, які сприяють підвищенню добробуту насамперед селянина. Відповідно в рамках цього підходу пропонується забезпечити пріоритетний розвиток малих і середніх форм сільськогосподарських товаровиробників – особистих селянських та фермерських господарств³.

За таких обставин до законодавства України слід включити низку спеціальних правових приписів щодо функціонування агрохолдингів, зокрема, можна запропонувати такі. По-перше, слід законодавчо обмежити площі земельних ділянок, що можуть перебувати в оренді агрохолдингів чи його учасників (аграрних господарств). Такі спроби робилися в окремих проектах закону України про ринок земель. Розміри таких площ мають бути науково обґрунтованими та такими, що не дозволяли б агрохолдингу перетворюватися на монопольну структуру у певному сегменті аграрного ринку. Також можливим є й обмеження території функціонування агро-

¹ Терещук, С. Гірко слухати тих, хто ревно чіпляється за подовження мораторію на продаж землі [Текст] / С. Терещук // Уряд. кур'єр. – 2011. – 16 черв.

² Кулинич, П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] : монографія / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – С. 379, 383.

³ Молдаван, Л. Аграрний сектор: час принципово змінити орієнтири розвитку [Текст] / Л. Молдаван, О. Бородіна, В. Юрчишин, Б. Пасхавер, І. Прокопа, О. Шубравська, Т. Осташко // Дзеркало тижня. – 2010. – № 26 (806). – 10–16 лип.

холдингу певним адміністративним районом. По-друге, слід встановити зобов'язання агрохолдингів сплачувати частину податкових платежів до відповідного місцевого бюджету за місцезнаходженням використовуваних ними земельних площ. Розмір таких платежів може визначатися виходячи з площі земельних ділянок, що використовуються для виробництва сільськогосподарської продукції. По-третє, слід зобов'язати агрохолдинги надавати робочі місця для певної кількості мешканців сільських населених пунктів за місцезнаходженням використовуваних ними земельних площ. Знов-таки, кількість таких працівників може визначатися залежно від площі земельної ділянки, що використовується відповідним агрохолдингом. У разі невиконання такого обов'язку агрохолдинг має сплатити відповідні кошти до місцевого бюджету¹.

Продовжуючи характеристики суб'єктів інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, зазначимо, що, наприклад, Я. М. Грушинський пропонує виділення ще однієї групи названих суб'єктів, – інших учасників, які не є сторонами таких правовідносин, однак беруть участь у них². Якщо пристати на таку пропозицію, то можна припустити, що існують деякі учасники інвестиційних правовідносин, які, з одного боку, не є їх стороною, а з другого – все ж таки беруть участь у них. На наш погляд, такий підхід навряд чи є правильним, бо якщо суб'єкт бере участь у інвестиційних правовідносинах у сфері сільського господарства (як інвестор чи отримувач інвестицій – сільськогосподарський товаровиробник), то відповідно він і є їх учасником, між ним та його контрагентом складаються відповідні права й обов'язки у сфері інвестування.

Викладене дозволяє підсумувати, що суб'єкти інвестиційних правовідносин, їх різні види мають важливе значення для констатування таких правовідносин як таких, що складаються саме у сфері сільського господарства. Суб'єктами (учасниками) інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства, з одного боку, є інвестори (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні установи, приватні юридичні та фізичні особи (у тому числі й іноземні)), а з другого – особи, які отримують, використовують інвестиції – сільськогосподарські товаровиробники (сільськогосподарські підприємства різних організа-

¹ Уркевич, В. Ю. Правові проблеми функціонування агрохолдингів в Україні [Текст] / В. Ю. Уркевич // Право та інновації. – 2013. – №4. – С. 76, 77.

² Грушинський, Я. М. Правове регулювання агроінвестиційної діяльності в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Я. М. Грушинський ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – С. 7.

ційно-правових форм, – сільськогосподарські кооперативи, фермерські господарства, аграрні господарські товариства, приватні, державні і комунальні сільськогосподарські підприємства, аграрні холдингові компанії (агрохолдинги), а також приватні підприємці). При цьому участь в інвестиційних правовідносинах у сфері сільського господарства саме названих суб'єктів (інвесторів і сільськогосподарських товаровиробників) є обов'язковою¹.

Розвиток світового фондового ринку свідчить про поступове відновлення після різкого падіння в період фінансової кризи 2008–2009 рр. Найкращим показником розвитку фондового ринку є його капіталізація в динаміці². Для визначення напрямів та можливостей розвитку українського фондового ринку проаналізовано структуру світового фондового ринку за показниками його капіталізації³.

Основну частку світового фондового ринку займають США із показником більше 29%, на другому та третьому місцях з майже однаковими частками більше 7%, відповідно, Японія і Китай. Найбільш динамічним за приростом частки капіталізації у 2010 р. був фондовий ринок Канади, Індії та інших Азіатських країн. Зменшилися частки європейських фондових ринків: Франції, Італії, Іспанії.

Обсяги капіталізації фондового ринку України складають менше 0,1% світового фондового ринку. Проте він має позитивну динаміку розвитку, а також становить один з головних пріоритетів розвитку країни на 2011–2015 рр., що підтверджується Програмою розвитку фондового ринку України, затвердженою НКЦПФР, Проектом Стратегії розвитку фондового ринку України до 2015 року, Проектом Стратегії розвитку фінансового сектору України на період до 2015 року, Концепцією Державної цільової економічної програми модернізації ринків капіталу в Україні.

За темпами приросту капіталізації лідерами є канадська біржа TSX Group, Гонконгська фондова біржа, американська NASDAQ та Франкфуртська Deutsche Borse⁴.

¹ Уркевич, В. Ю. Суб'єкти інвестиційних правовідносин у сфері сільського господарства [Текст] / В. Ю. Уркевич // Актуальні питання інноваційного розвитку. – 2012. – № 2. – С. 12–17.

² The World Federation of Exchanges [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.world-exchanges.org/>.

³ Финансовый советник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dmiriklimov.com/investicii/>

⁴ Z – Украина: статистика, экономика, тенденции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zet.in.ua/>

Розвиток українських фондових бірж значно відстає від світових ринків, проте в Україні також спостерігається позитивна динаміка обсягів торгів на фондових біржах, що свідчить про певні зрушення у напрямі розвитку фондового ринку¹. У теперішній час обсяг торгів на українських фондових біржах постійно зростає, що вказує на відновлення динаміки розвитку фондового ринку.

Одним із найбільш динамічних та перспективних секторів фондового ринку, особливо з точки зору активізації процесів руху капіталу та залучення інвестицій, є ринок IPO, світові обсяги якого склали більше 200 млрд дол.

Українським компаніям вдалось шляхом IPO залучити близько 400 млн дол., більше половини з яких було залучено на Варшавській фондовій біржі компаніями аграрного сектору. За оцінками представництва ВФБ планується вихід на біржу ще 10 українських компаній. У цілому, за даними компанії Ernst & Young², з 2005 року компанії з управління активами в Україні залучили за кордоном через 22 IPO і 40 приватних розміщень 4,1 млрд дол., у тому числі 61% на LSE, 21% на WSE і 18% на Франкфуртській фондовій біржі. Для порівняння: обсяг російських і казахстанських IPO і приватних розміщень за цей період був у 35 разів більше, причому на частку LSE припало 89%, Гонконгської фондової біржі – 10%.

Пік українських розміщень був зафіксований 2007 р., коли було здійснено сім IPO і 18 приватних розміщень на 1,98 млрд дол. Як видно з рис. 1, у 2011 році на 19 розміщень в аграрному секторі припало 28% всіх залучених коштів.

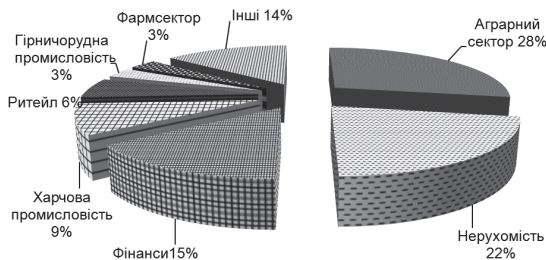


Рис. 2.1. Галузева структура українських розміщень за кількістю компаній у період 2005 р. – 05.05.2011 р.

¹ Фондовый рынок Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fundmarket.ua/>; Z – Украина: статистика, экономика, тенденции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zet.in.ua/>.

² Юристы и инвестбанкиры ожидают более 10 украинских IPO в ближайший год – исследование [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bin.ua/news/finance/stockmarket/>.

Як видно з рис. 2.1, найбільшу частку за кількістю компаній, що здійснили розміщення на закордонних фондових біржах, становлять компанії аграрного сектору. Необхідно звернути увагу, що саме в період 2010–2011 рр. спостерігається значна активізація здійснення IPO українськими компаніями аграрного сектору, параметри яких представлено у табл. 2.3¹.

Таблиця 2.3

IPO українських компаній аграрного сектору

Компанія	Дата розміщення	Пакет акцій, %	Ринкова капіталізація, млн дол.	Фондова біржа
Astarta	серпень 2006	20	158	WSE
Kernel	листопад 2007	33	661	WSE
MHP	травень 2008	22,32	1 662	LSE
Avanguard	травень 2010	20	938	LSE
Agroton	листопад 2010	26	207	WSE
Milkiland	грудень 2010	22	438	WSE
Agroliga	грудень 2010	16,68	63	WSE
KSG Agro	квітень 2011	19,76	200	WSE
Industrial Milk Company	квітень 2011	30,3	161	WSE

Наявність в Україні великої кількості підприємств, які швидко розвиваються й мають потреби у нових джерелах фінансових інвестицій, обумовлює актуальність вивчення можливих шляхів залучення капіталу і, зокрема, виходу підприємств на міжнародні фондові ринки.

У теперішній час на світових біржах котирується 18 українських агрокомпаній, у шести з яких капіталізація підвищилась. 2013 року в угодах купівлі-продажу взяли участь 169,6 млн акцій українських аграрних компаній. Успіх виходу на IPO компанії Cereal Planet у кінці 2013 р. дасть надію іншим компаніям на можливість залучення саме цього інструменту інвестування².

¹ Урожай українських IPO в апреле. 26.04.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wse-watch.com/aktualnosc/37>.

² В 2014 г. новых IPO украинских агрокомпаний ждать не стоит. Рынок оживит листинг на Украинской бирже [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fixygen.ua/news/20140116/v-2014-g.html>.

На основі наведених даних щодо розвитку світового і українського фондового ринку, динаміки здійснення українських розміщень на закордонних фондових біржах можна зробити висновок, що спостерігається підвищення ринкового інтересу інвесторів до IPO українських компаній, перш за все, аграрного сектору. Необхідно зауважити, що переважна частка українських розміщень здійснюється на Варшавській фондовій біржі.

Такі тенденції в цілому відповідають напрямам, затвердженим у державних програмах з розвитку фондового ринку України на різних рівнях.

У той же час для українських підприємств залучення капіталу шляхом публічної пропозиції (оферти) акцій є відносно новим процесом, який потребує обґрунтування доцільності здійснення, а також удосконалення організаційного та методичного забезпечення.

Підготовка і проведення IPO передбачає реалізацію багатьох заходів на різних етапах, впродовж, у середньому, від 4-х місяців до року, що потребує визначення послідовності та змісту дій компанії на кожному з цих етапів. Тому для визначення послідовності етапів підготовки та здійснення IPO розроблено функціональну модель¹.

Роль органів державної влади у процесі підготовки та здійснення компанією IPO є контролюючою з точки зору дотримання вимог законодавства, вони не виконують активних функціональних ролей у процесі публічної оферти.

У результаті проведеного аналізу за методом Т. Сааті² в табл. 2.4 подано визначені найбільш пріоритетні галузі економіки для проведення IPO з метою залучення іноземного капіталу.

Таблиця 2.4

Результати аналізу пріоритетності галузі потенційних емітентів

Галузь	Вектор пріоритету	Ранг
Аграрний сектор	0,486	1
Нерухомість	0,202	3
Фінанси	0,079	4
Харчова промисловість	0,233	2

Отже, за результатами аналізу методом ієрархій встановлено пріоритетність аграрного сектору.

¹ Транскордонні фінансові кластери у забезпеченні експортно-імпортних операцій [Текст] : монографія / наук. ред. та кер. кол. авт., д-р екон. наук, проф. Н. М. Внукова. – Х. : ТО Ексклюзива, 2012. – 198 с.

² Лямець, В. І. Системний аналіз: вступний курс [Текст] / В. І. Лямець, А. Д. Тевяшев. – Х. : ХНУРЕ, 2004. – 448 с.

З точки зору досвіду проведення розміщень перевага аграрного сектору є очевидною за кількістю проведених розміщень. Згідно з проведеним дослідженням¹ аграрний сектор є одним із тих, які найбільше потребують інвестицій в Україні. Сприятливим фактором на користь аграрного сектору виступає також державна підтримка розвитку цієї галузі, створення пільгових умов оподаткування та залучення інвестицій. Окрім того, залучення капіталу для компаній аграрного сектору шляхом IPO є більш привабливим порівняно з іншими галузями через, по-перше, труднощі доступу до кредитних ресурсів (викликані проблемним питанням ліквідної застави), а по-друге, підвищений інтерес закордонних інвесторів саме до цієї галузі економіки України.

З точки зору привабливості для інвесторів основною причиною підвищення зацікавленості в аграрних компаніях залишається відносно низька ціна на головний ресурс (землю) цієї галузі в Україні, що в 10–100 разів нижча за світові, яка у перспективі може значно зрости із початком вільної торгівлі землею. Тим часом, три з одинадцяти найбільших агрохолдингів України за розмірами земельного банку вже здійснили IPO².

Отже, у результаті проведеного аналізу було встановлено, що пріоритетною галуззю потенційних емітентів України для IPO на фондовому ринку є аграрний сектор.

Основною метою проведення IPO на фондовому ринку є досягнення певних переваг з точки зору організації підготовки і здійснення публічної оферти акцій, серед яких основними є такі:

- доступ вітчизняних компаній до значних обсягів фінансових ресурсів;
- співпраця з іноземними партнерами;
- покращення іміджу на міжнародних ринках капіталу;
- розширення діяльності;
- підвищення ефективності здійснення публічної пропозиції акцій (з точки зору обсягів отриманих ресурсів);
- встановлення сталих ділових зв'язків.

Проте через невідповідність рівня розвитку фондового ринку України європейським фондовим ринкам (на яких відбувається розміщення облі-

¹ Урожай украинских IPO в апреле. 26.04.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wse-watch.com/aktualnosci/37/>; Юристы и инвестбанкиры ожидают более 10 украинских IPO в ближайший год – исследование [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bin.ua/news/finance/stockmarket/>.

² Z – Украина: статистика, экономика, тенденции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zet.in.ua/>.

гацій) існують певні обмеження і бар'єри, серед яких низький рівень конкурентоздатності фінансових установ однієї країни порівняно з іншою; низький ступінь довіри іноземних інвесторів до українських компаній.

Проте загальною тенденцією є підвищення попиту на розміщення акцій на міжнародних фондових ринках, що є економічно вигідним напрямом залучення інвестицій для розвитку аграрної галузі в Україні.

2.4. Інноваційна модель розвитку лісової галузі в Україні

На сьогоднішній день, як не прикро констатувати цей факт, Україна, успадкувавши багато традицій природоохоронної справи з відповідної традиції колишнього СРСР, істотно відстала у розвитку процесу формування і впровадження системних підходів активного збереження природного середовища в умовах його істотної антропогенної трансформованості, зокрема у впровадженні принципу сталого управління лісами.

В умовах незалежної України на лісовий сектор почали впливати раніше відсутні фактори – значне зменшення бюджетного фінансування, перехід територіального планування та управління більшою мірою на місцевий рівень, приватна власність на землю тощо. Дія цих факторів посилюється іноді вкрай прагматичним ставленням населення та влади до лісів не як «зеленого золота» держави, а як «інструменту» та «джерела» одержання прибутків, неадекватними вимогами з боку влади до лісових господарств щодо заробляння коштів в планових обсягах без урахування регіональної й природоохоронної специфіки, дуже слабким впровадженням в життя концепції сталого розвитку та управління лісами.

Аналіз системи державного управління лісами висвітлює ряд ключових проблем, які вимагають законодавчо-правового та інституційного врегулювання. Повноваження держави щодо управління лісами надмірно роззосереджені між різними органами виконавчої та законодавчої влади. Численне дублювання функцій розмиває межі відповідальності між різними державними інститутами та знижує рівень керованості лісовим фондом. Закладено законодавчо-правовий алгоритм деформації системи ефективного прийняття рішень у лісовому господарстві. Інакше не можна пояснити той факт, що органи місцевого самоврядування, наділені правами розпорядження лісовим фондом, по суті, не зацікавлені у його ефек-

гацій) існують певні обмеження і бар'єри, серед яких низький рівень конкурентоздатності фінансових установ однієї країни порівняно з іншою; низький ступінь довіри іноземних інвесторів до українських компаній.

Проте загальною тенденцією є підвищення попиту на розміщення акцій на міжнародних фондових ринках, що є економічно вигідним напрямом залучення інвестицій для розвитку аграрної галузі в Україні.

2.4. Інноваційна модель розвитку лісової галузі в Україні

На сьогоднішній день, як не прикро констатувати цей факт, Україна, успадкувавши багато традицій природоохоронної справи з відповідної традиції колишнього СРСР, істотно відстала у розвитку процесу формування і впровадження системних підходів активного збереження природного середовища в умовах його істотної антропогенної трансформованості, зокрема у впровадженні принципу сталого управління лісами.

В умовах незалежної України на лісовий сектор почали впливати раніше відсутні фактори – значне зменшення бюджетного фінансування, перехід територіального планування та управління більшою мірою на місцевий рівень, приватна власність на землю тощо. Дія цих факторів посилюється іноді вкрай прагматичним ставленням населення та влади до лісів не як «зеленого золота» держави, а як «інструменту» та «джерела» одержання прибутків, неадекватними вимогами з боку влади до лісових господарств щодо заробляння коштів в планових обсягах без урахування регіональної й природоохоронної специфіки, дуже слабким впровадженням в життя концепції сталого розвитку та управління лісами.

Аналіз системи державного управління лісами висвітлює ряд ключових проблем, які вимагають законодавчо-правового та інституційного врегулювання. Повноваження держави щодо управління лісами надмірно розсосереджені між різними органами виконавчої та законодавчої влади. Численне дублювання функцій розмиває межі відповідальності між різними державними інститутами та знижує рівень керованості лісовим фондом. Закладено законодавчо-правовий алгоритм деформації системи ефективного прийняття рішень у лісовому господарстві. Інакше не можна пояснити той факт, що органи місцевого самоврядування, наділені правами розпорядження лісовим фондом, по суті, не зацікавлені у його ефек-

тивному та раціональному використанні, оскільки позбавлені доходів, які отримуються на користь держави.

Суміщення підприємствами Державного агентства лісових ресурсів України функцій нагляду та власника суперечить принципу рівності перед законом усіх суб'єктів підприємницької діяльності, незалежно від форм власності та відомчої приналежності.

Науковці також відзначають, що відсутність науково обґрунтованої лісової політики держави спричиняє певний правовий нігілізм, який заважає галузі впевнено рухатись до сучасного ринку. Також стосовно цього у перехідний період слід відзначити такі проблеми: консерватизм лісового законодавства, що проявляється у жорсткій формалізації норм і правил ведення лісового господарства та лісокористування, на відміну від більш ефективного рамкового принципу його побудови; функції законотворчості, контролю, власника і підтримки поєднує в собі Державне агентство лісових ресурсів України, що суперечить антимонопольним принципам; чинне законодавство країни та підзаконні акти недостатньо враховують особливості ринкової економіки у лісовому секторі; екологічне та лісове законодавство вкрай недостатньо забезпечують інтеграцію та практичне виконання міжнародних угод зі сталого управління лісами.

Ще один недолік, на який указують аналітики Центру політико-правових реформ – недостатність гарантій збереження лісу. Існуюче законодавство, на їх думку, не дозволяє надійно зупиняти зловживання при виділенні ділянок під житлову забудову на землях лісового фонду, заготівлю деревини в обхід загального порядку рубок головного користування тощо. Як зазначається в повідомленні Центру, існуючі закони та порядки у лісовому секторі України заважають не лише надійно охороняти ліси, а й ускладнюють доступ громад та бізнесу до використання лісових ресурсів. Так, повноваження органів лісового господарства щодо припинення/заборони підприємницької діяльності нечітко врегульовані стосовно підстав і строків застосування цих обмежувальних заходів. А дозвіл стягувати штраф на місці вчинення проступку створює можливості для недобросовісних посадових осіб отримувати гроші від порушників без оформлення протоколів та квитанцій. Отже, нинішнє законодавство побудоване так, що нерідко склад адміністративних проступків і злочинів збігається, зазначають експерти. Це дозволяє відповідному державному органу на свій розсуд визнавати одне й те ж діяння або адміністративним порушенням, або злочином. Під ці «ножиці» можуть потрапити як лісові браконьєри,

так і самі державні лісопідприємства, діяльність яких постійно контролюється понад десять різних контролюючих органів.

Співробітники Науково-інформаційного центру лісоуправління сучасні проблеми лісового сектору України поділили на чотири групи.

1. Правові проблеми:

- чинне законодавство і підзаконні акти недостатньо враховують особливості ринкової економіки в лісовому секторі. Питання власності і шляхи приватизації, оподаткування, оренди, система обліку і фінансування потребують удосконалення;

- держлісагентство України та підпорядковані йому структури поєднують у собі функції контролю, управління, законотворчості з господарською та комерційною діяльністю, що суперечить антимонопольним принципам і може стати причиною конфліктів у майбутньому;

- у лісовому та природоохоронному законодавстві недостатньо враховані регіональні особливості (відмінності);

- не повною мірою забезпечено практичне виконання міжнародних угод зі сталого лісоуправління.

2. Лісівничо-екологічні проблеми:

- оптимізація лісокористування включає підвищення відсотка використання приросту, зростання питомої ваги поступових і вибіркових рубок. Впровадження ландшафтно-водозбірних принципів при плануванні та веденні лісового господарства; поширення реконструктивних рубок і вдосконалення методів догляду за лісами, спрямованих на формування стійких деревостанів з високою якістю деревини;

- поступова відмова від технологій, орієнтованих на використання важкої техніки як такої, що спричиняє значну шкоду природі; забезпечення виконання всіх лісівничих вимог при заготівлях деревини;

- ведення лісового господарства на територіях, забруднених радіонуклідами і промисловими відходами.

3. Економічні проблеми:

- забезпечення стабільного, достатнього і доцільного фінансування лісового господарства. Зміна системи планування, яка занадто централізована і мало пристосована до ринкових умов господарювання;

- необхідність створення умов для довгострокових інвестицій, будівництва доріг, придбання техніки та обладнання;

- формування ринку оптової та роздрібної торгівлі лісом, системи підрядів на проведення лісогосподарських робіт і заготівлі продуктів лісу;

– непередбачуваність законодавства (особливо податкового і природоохоронного) виступає як окрема економічна проблема, що перешкоджає довгостроковому плануванню розвитку лісового господарства.

4. Соціальні проблеми:

1) складна соціальна ситуація в регіонах і населених пунктах, де основою економіки є підприємства лісового і деревообробного комплексів;

2) недосконалий механізм розподілу функцій з розпорядження лісами між органами державної влади різних рівнів;

3) низький ступінь довіри до структур влади, високий правовий нігілізм у сучасному українському суспільстві, нерозвиненість суспільних лісових та екологічних організацій;

4) тенденції надавати економічному успіху першочергового значення, відторгнення екологічних обмежень, якщо вони перешкоджають зростанню особистого добробуту;

5) зростання числа і обсягів самовільних рубок, прояви тіньової економіки, випадки корупції¹.

Окрім вищезазначених проблем, у нашій державі, як справедливо вважає Н. В. Марфіна², відсутня достатня наукова розробка системи управління лісовим господарством та можливих шляхів її вдосконалення. Окремими аспектами цього питання займалися такі вчені, як М. Б. Бизова, А. А. Головка, А. М. Дейнека, В. І. Курило, Я. М. Лазаренко, П. В. Мельник, І. М. Сиякевич, Ю. Р. Шеляг-Сосонко та інші.

На сьогоднішній день в Україні впровадження інноваційної системи сталого управління лісами передбачається Концепцією реформування та розвитку лісового господарства, затвердженою розпорядженням КМ України від 18 квітня 2006 р.³ та Державною цільовою програмою «Ліси України» на 2010–2015 рр., затвердженою Постановою КМ України від 16 вересня 2009 р.⁴

Розглянемо ці документи детальніше.

Концепція реформування та розвитку лісового господарства складається із шести розділів, у яких викладалися цілі, завдання та очікувані

¹ Попков, М. Лісова політика України. Умови реалізації та пріоритети [Текст] / М. Попков, В. Сторожук // Ліс. і мислив. журн. – № 3. – 2012. – С. 22.

² Марфіна, Н. В. Актуальні питання організації державного управління лісовим господарством в Україні [Текст] / Н. В. Марфіна // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2011. – № 53. – С. 437–443.

³ Концепція реформування та розвитку лісового господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/208-2006-p>.

⁴ Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/977-2009-p>.

результати її прийняття: 1) покращення екологічного стану лісів; 2) введення економіко-правового механізму лісокористування; 3) вирішення соціально-економічних проблем. До першої групи належать: збільшення лісистості території до науково обґрунтованого рівня; нарощування ресурсного потенціалу лісів; збереження біологічного різноманіття. До другої групи належать: розроблення критеріїв (показників) ефективного управління лісами; раціональне використання лісових ресурсів в умовах ринкових відносин; удосконалення фінансового механізму забезпечення самоокупності та прибутковості ведення лісового господарства. До третьої групи входять: сприяння вирішенню соціально-економічних проблем територіальних громад; підвищення стійкості лісових екосистем до впливу негативних факторів навколишнього середовища; посилення правового захисту працівників лісової охорони.

У розд. 4 Концепції «Шляхи та способи вирішення проблем лісового господарства» пропонуються різні схеми вирішення цих питань. Першим напрямом є правове регулювання заходів щодо підвищення ефективності управління лісовим господарством. Це запровадження принципів невиснажливого лісокористування, сталого та збалансованого розвитку лісового господарства. Реалізація цих положень будується на ідеях Г. Ф. Морозова про «м'яке», «заощадливе», безперервне лісокористування. Іншим практичним заходом із упорядкування користування лісами є передача лісів, що перебувають у віданні багатьох відомств, до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України.

Другим напрямом реалізації Концепції є реформування економічної та фінансової системи ведення лісового господарства. У цій сфері планувалась розробка методики розрахунку розміру оплати за використання земель лісового фонду для потреб рекреації, мисливського господарства, промислової заготівлі грибів, ягід, лікарської сировини.

Третім напрямом є вдосконалення системи ведення лісового господарства. До числа заходів у цій сфері слід віднести: збереження біологічного різноманіття лісів, забезпечення захисного лісорозведення, інвентаризацію та оптимізацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду. У Концепції зазначається необхідність перегляду принципів поділу українських лісів за екологічним і господарським значенням, залежно від виконуваних ними функцій. Реалізація цього пункту потребує серйозних теоретичних напрацювань, проведення обстеження лісів, збору детальних даних про їх вік, породний склад, що також передбачає великі фінансові витрати.

Четвертим напрямом з реалізації Концепції є ефективне використання лісових ресурсів. Це положення вимагає правового регулювання реалізації заготовленої деревини на конкурсних засадах через аукціонні торги.

П'ятим напрямом є міжнародне співробітництво, яке передбачає участь України в роботі міжнародних лісових організацій, вивчення нових технологій і методів організації та ведення лісового господарства. Такий підхід є перспективним з двох причин. З одного боку, Україна ратифікувала 15 міжнародних угод, пов'язаних з лісами. З другого – законодавчий акт передбачає розширення співпраці з міжнародними організаціями, проведення спільних наукових досліджень, обмін інформаційними матеріалами, що має суттєво підвищити ефективність використання українських лісів¹.

Метою Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр. є визначення основних напрямів збалансованого розвитку лісового господарства, спрямованих на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів.

Програма передбачає таке:

1. Удосконалення системи:

- ведення лісового господарства з використанням позитивного вітчизняного та міжнародного досвіду;
- лісовпорядкування з використанням геоінформаційних технологій;
- інформаційного забезпечення лісового господарства;
- збереження лісів переважно у державній власності;

2. Запровадження:

- принципу сталого розвитку лісового господарства та невиснажливого лісокористування;
- природозберігаючого комплексного використання лісових ресурсів з урахуванням їх ландшафтного і водорегулюючого значення;
- зменшення обсягу суцільних рубок, заміни їх на поступові і вибіркові;
- збільшення площі лісів шляхом виконання робіт з лісорозведення;
- збереження біорізноманіття лісів;
- ведення державного обліку лісів;
- проведення моніторингу стану та інвентаризації лісів;
- здійснення лісогосподарських заходів з урахуванням регіональних еколого-економічних та соціальних особливостей, зокрема запроваджен-

¹ Концепція реформування та розвитку лісового господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/208-2006-p>.

ня технології проведення гірських лісозаготівель на основі використання природозберігаючих систем машин та механізмів, заміни похідних ялинників на корінні деревостани, виконання робіт з реабілітації лісів на радіоактивно забруднених територіях, проведення постійного радіологічного моніторингу, створення та вирощування стійких до екстремальних природних умов лісових біогеоценозів;

- удосконалення законодавства з питань лісового господарства та його гармонізація з міжнародними принципами сталого розвитку та управління лісами;

- створення конкурентних засад надання послуг лісовому господарству;

- покращення наукового та кадрового забезпечення розвитку галузі лісового господарства;

3. Забезпечення:

- розвитку лісової інфраструктури (дороги, мости, підпірні стінки, гідротехнічні споруди тощо);

- міжнародного співробітництва у галузі лісового господарства;

- участі у роботі міжнародних лісівничих організацій, виконання міжнародних зобов'язань України щодо лісів;

- екологічного виховання населення, провадження еколого-просвітницької діяльності, інформування громадськості про стан лісового господарства;

- розвитку рекреаційної та туристичної інфраструктури;

- гармонізації національних стандартів у сфері лісового господарства з відповідними міжнародними стандартами;

- розширення регіональної прикордонної співпраці з метою координації дій щодо боротьби із шкідниками лісу, ліквідації наслідків стихійного лиха і лісових пожеж.

Виконання Програми дасть змогу поліпшити стан та якісний склад лісів, посилити їх екологічні функції та підвищити продуктивність; створити умови для досягнення оптимальних показників рівня лісистості; удосконалити законодавство з питань лісового господарства з урахуванням екологічних, соціальних та економічних функцій лісів; запровадити нові природозберігаючі технології проведення лісозаготівель; удосконалити та оптимізувати систему управління лісовим господарством, лісовпорядкування, інвентаризації та моніторингу стану лісів; забезпечити соціальний захист працівників галузі лісового господарства; забезпечити розвиток лісівничої науки та освіти; забезпечити ведення лісового господарства на засадах

сталого розвитку; збільшити на 0,5 млн гектарів площу лісів та підвищити до 16,1 відсотка рівень лісистості; збільшити обсяг деревини, заготівля якої проводиться з використанням природозберігаючих технологій; зменшити загрозу деградації земель; створити умови для зниження рівня концентрації парникових газів у атмосфері, що дасть можливість зробити позитивний внесок у виконання Україною Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.

Шостий пункт завдань щодо виконання цієї Програми під назвою «Підвищення ефективності управління лісовим господарством» передбачає до 2015 р. здійснення таких заходів:

- забезпечення керівництва та управління у галузі лісового і мисливського господарства;
- здійснення капітальних видатків для технічного забезпечення діяльності центрального апарату Державного агентства лісових ресурсів та його територіальних органів;
- проведення базового лісовпорядкування (довгострокове планування лісгосподарського виробництва для окремих лісокористувачів);
- проведення безперервного лісовпорядкування (щорічна актуалізація бази даних лісового фонду України);
- проведення інвентаризації та оцінки лісового фонду з використанням статистичних методів;
- ведення державного обліку лісів, узагальнення відомостей про природний, господарський стан та правовий режим лісового фонду;
- впорядкування мисливських угідь та розроблення перспективних планів ведення мисливського господарства;
- проведення ґрунтоволісотипологічного обстеження (встановлення зональнотипологічної основи ведення лісового господарства);
- проведення моніторингу стану лісів;
- проведення інших робіт з лісовпорядкування (коригування та придбання картографічних матеріалів, аеро- і космічних знімків, впровадження геоінформаційних технологій);
- створення необхідної технічної бази для забезпечення лісовпорядкування та проведення інвентаризації лісів;
- оформлення державних актів на право постійного користування землею (крім земель для лісорозведення)¹.

Корисним, на нашу думку, є запозичення інноваційного досвіду управління лісовим господарством Російської Федерації, оскільки ситуація,

¹ Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/977–2009-п>.

у якій опинились російські ліси, близька до вітчизняних реалій, тоді як у країнах Європи лісовий сектор економіки знаходиться на недосяжному на цей час для нас рівні розвитку.

Інноваційна модель розвитку лісового комплексу Російської Федерації передбачає, що її лісова політика повинна відповідати інтересам держави, бізнесу та суспільства. Для цього розробляється нормативно-правова база, яка забезпечуватиме реалізацію стратегії розвитку лісового комплексу, гармонізована з міжнародним правом і лісовим законодавством суб'єктів федерації, а також комплекс підзаконних актів, що регламентують порядок використання, охорони, захисту і відтворення лісів¹.

Удосконалення організаційної структури управління лісами РФ забезпечується організацією спеціально уповноваженого органу державного управління лісами на федеральному, регіональному і муніципальному рівнях управління і наділення його всіма повноваженнями, необхідними для здійснення покладених на нього функцій і реалізації національної лісової політики. Посадові особи цього органу наділяються повноваженнями державного лісового контролю і нагляду, забезпечуються службовою зброєю, формою та державним захистом відповідно до законодавства.

Важливим елементом державного управління лісами РФ є організація проведення лісовпорядкування. На цей час біля 40% російських лісів мають давність лісовпорядкування більше 10 років, а на площах більше 3 млн га лісів, які раніше знаходились у володінні сільськогосподарських організацій, лісовпорядкування взагалі не проводилось. Впорядкування лісів, які є державною (федеральною) власністю, здійснюється за замовленням органів державної влади, під контролем держави і за рахунок коштів бюджетної системи РФ. Дані лісовпорядкування минулих років регулярно актуалізуються із урахуванням поточних змін в лісах, виявлених у процесі моніторингу.

У РФ планується здійснення комплексу інноваційних заходів із вдосконалення функціональної структури управління лісами шляхом реалізації замкнутого циклу управління, який включає аналіз, планування, контроль реалізації лісових планів і їх коректування, забезпечення оцінки управління лісами в суб'єктах РФ відповідно до визнаних на міжнародному рівні принципів та критеріїв.

¹ Исаев, А. С. Актуальные проблемы национальной лесной политики [Текст] / А. С. Исаев, Г. Н. Коровин. – М. : ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития ; Центр экологической политики России, 2009. – С. 26.

З метою інформаційного забезпечення лісового планування і управління лісами в РФ здійснювалась розробка і створення впродовж 2009–2012 рр. єдиної інформаційної системи, що об'єднує дані періодичної статистичної та бюджетної звітності, державного лісового реєстру, державної інвентаризації лісів, лісовпорядкування, лісопожежного і лісопатологічного моніторингу, моніторингу лісокористування¹.

З метою стимулювання інвестиційної активності лісокористувачів у РФ передбачено такі інноваційні фінансові інструменти:

- можливість зниження податкового навантаження на інвестиції до введення в експлуатацію створюваних об'єктів з глибокої переробки деревини;

- можливість кредитування лісокористувачів, які здійснюють глибоку переробку деревини, у вигляді відстрочки платежів за використання лісів.

Фінансування витрат на здійснення переданих повноважень у сфері лісових відносин має здійснюватися за результатами щорічного захисту бюджету у взаємозв'язку з лісовим плануванням і цільовими прогнозними показниками діяльності.

З метою посилення охорони і захисту лісів РФ передбачається перехід до стратегії управління лісовими пожежами та інтегрованого контролю спалахів шкідливих організмів на основі лісопожежного і лісозахисного районування лісів Федерації, прогнозування горючості і пошкодження лісів, а також вдосконалення механізму взаємодії державної влади і лісового бізнесу при здійсненні лісопожежних і лісозахисних заходів².

Отже, як бачимо, у Росії напрацьовано низку важливих нововведень у площину лісової галузі, запозичення яких (із обов'язковим урахуванням особливостей вітчизняного лісового комплексу) сприяло б покращенню ситуації в лісах України загалом.

Крім перелічених вище інноваційних заходів, обов'язковою умовою успішного розвитку лісового сектору держави, на думку більшості науковців, є усунення наявних суперечностей між лісовим господарством і лісовою промисловістю, розвиток інтеграційних процесів у сфері лісозаготівлі, охорони і використання лісових ресурсів на базі орендних відносин та

¹ Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения [Текст] : материалы семинара (Москва, 25 февр. 2012 г.). – М. : Алекс, 2012. – С. 77

² Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 гг. [Текст] : сб. законодательства РФ. – М., 2012. – Т. 2. – С. 937–949; Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г. [Текст] : сб. законодательства РФ. – М., 2012. – Т. 2. – С. 958–997.

взаємних інтересів в організації сталого лісокористування. Необхідною є ефективна координація науково-технічної і соціально-економічної політики лісового господарства та лісової промисловості, формування і реалізація взаємопов'язаних міжгалузевих загальнодержавних і регіональних програм¹.

Як власник лісів держава спроможна гарантувати фінансування видатків на стале управління лісами і виконання міжнародних зобов'язань у сфері збереження їх біологічного різноманіття, попередження глобальних змін клімату і природного середовища. Розвиток інноваційного правового забезпечення сталого управління лісами в Україні повинен бути спрямований на вирішення найбільш актуальних проблем лісового законодавства, його гармонізацію з нормами міжнародного права. До числа найвагоміших напрямів інноваційного розвитку правового забезпечення слід віднести:

- підвищення правового статусу лісів як особливого об'єкта нерухоомості, тісно пов'язаного із землею і такого, що визначає режим використання останньої;
- посилення правового захисту лісів як відновлювального природного ресурсу і надзвичайно важливого компонента біосфери, що має глобальне екологічне і соціально-економічне значення;
- розвиток усіх форм власності на ліси;
- децентралізацію державного управління лісами і підвищення ролі громадськості в цьому процесі;
- адаптацію лісового законодавства до умов ринкової економіки, – перехід на економічні методи управління і ринкові механізми використання лісів та відтворення лісових ресурсів;
- підвищення правового статусу і розширення функцій лісовпорядкування як основи кадастрового обліку лісів, ведення лісового реєстру, лісового планування та лісоуправління;
- створення умов для ефективної боротьби з незаконними рубками та іншими лісопорушеннями на основі системи обліку і контролю заготовленої, придбаної та переробленої деревини;

¹ Лісове законодавство у запитаннях та відповідях [Текст] : довідник для громадян / FLEG (Forest Law Enforcement and Governance) – «Удосконалення систем правозастосування й управління в лісовому секторі». – К., 2011. – 39 с.; Марфіна, Н.В. Актуальні питання організації державного управління лісовим господарством в Україні [Текст] / Н.В. Марфіна // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр.; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2011. – № 53. – С. 437–443; Синякевич, І.М. Лісова політика [Текст] : підручник / І.М. Синякевич. – Л. : ІЗИН, 2004. – 300 с.

- удосконалення порядку здійснення державного нагляду в лісах;
- перехід до стратегії управління лісовими пожежами;
- удосконалення порядку ведення господарської діяльності в лісах.

Для посилення правового захисту лісів пропонуємо ввести чіткі обмеження на цивільний обіг лісів і земель лісового фонду, заборону на переведення даних земель у захисних лісах в землі інших категорій для будь-яких потреб, крім державних.

Титульним власником домінуючої частини лісового фонду повинна бути саме держава. Проте суттєвий вплив на розподіл управлінських повноважень має чинити поділ лісової власності на державну, комунальну та приватну. Адже кожний власник має самостійно управляти належними йому лісами, керуючись загальнообов'язковими приписами законодавства. Тож, коли відбудеться розподіл земель лісового фонду державної власності на землі територіальних громад і землі держави, положення, що визначають повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розпорядження лісовими ресурсами державного та місцевого значення, не матимуть будь-якого сенсу. Такі положення не узгоджуються з тим, що власник має розпоряджатися всіма ресурсами лісу, який йому належить. Тому як інновацію в чинний Лісовий кодекс України слід ввести положення про те, що повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (стосовно визначення обсягів лісокористувань, здійснення лісовпорядкування, обліку, організації охорони лісів, надання земель лісового фонду у постійне користування чи в оренду, надання дозволів на користування лісовими ресурсами тощо) мають бути чітко прив'язані до лісів відповідної форми власності (державної чи комунальної) і не пересікатися.

Механізм ефективного використання лісових ресурсів, безперечно, повинен бути ринковим, але базуватись не на вільних купівлі-продажу лісів і земель лісового фонду, а й на передачі в оренду лісів, які залишаються у власності держави.

Ще однією невирішеною проблемою залишається неефективність існуючої відповідальності за порушення лісового законодавства.

Почнемо з кримінально-правової.

Закономірно, що концептуальною основою модернізації застарілої моделі кримінально-правової охорони лісу є відхід від властивої етатистській моделі одноярусної управлінської структури, відповідно до якої виключні права на власність, відтворення правових норм і нагляд за дотриманням законодавства фокусуються в одному центрі. Диференціація цих прав між державою, іншими власниками і громадськістю, поєднання

на цій основі управлінської і, зокрема, правоохоронної вертикалі з горизонталлю, є водночас як інноваційним заходом, так і вирішальним чинником збереження й раціонального використання лісового фонду.

Модернізації потребують також положення статей Кримінального кодексу України, що передбачають кримінальну відповідальність за незаконну порубку та інші пошкодження лісових ресурсів.

Об'єктом злочину за ст. 245 КК України є охоронюваний кримінальним законодавством рослинний світ як складова природного середовища¹. При кваліфікації за зазначеною статтею можуть виникнути складнощі, пов'язані із з'ясуванням того, що розуміється під «лісовим масивом», як співвідноситься це поняття із поняттям «лісу». З цього приводу слід зазначити таке. У спеціальній літературі є загальновизнаним, що об'єктом права власності, правової охорони лісів, права лісокористування є ліс. Ліс завжди має певну територіальну прив'язку, включає до свого складу землі й інші природні компоненти, має реєстрацію у державних облікових документах (що дає можливість відмежувати ліс від інших природних ресурсів, встановити знаходження його на спеціально виділених землях, визначити власників, користувачів). Отже, коли йдеться про «ліс» у контексті з будь-якими правопорушеннями, не може бути складнощів із його ідентифікацією. Виникають тоді питання: чи може лісовий масив розглядатися як синонім лісу, чи є поняття «лісовий масив» вужчим за своїм значенням за поняття «ліс» (частина лісу) чи ширшим (ліси, що належать різним власникам, користувачам, не мають природних чи штучно утворених розривів між собою, а тому утворюють єдиний масив лісу). Відповіді на ці питання мають міститися у законодавстві при визначенні ознак певного злочину.

Важливо також забезпечити термінологічну єдність у визначенні об'єктивної сторони, однакових по суті за своїм змістом (але не за ступенем суспільної небезпеки) злочинів та адміністративних проступків, пов'язаних із знищенням чи пошкодженням відповідно лісових масивів та лісів. Тобто у відповідних випадках має застосовуватися або тільки поняття «лісовий масив», або тільки «ліс». Це дозволить уникнути зайвих складнощів при тлумаченні зазначених понять, при кваліфікації цього роду правопорушень – визнавати їх у певних випадках злочином чи адміністративним проступком.

¹ Кримінальний кодекс України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – №25–26. – Ст. 131.

Аналізуючи ст. 245 КК України, не можна не звернути увагу також на відсутність чіткого визначення загальнонебезпечного способу знищення чи пошкодження лісових масивів. У цій статті не запропоновані критерії оцінки такого способу, а єдиним прикладом його застосування є знищення чи пошкодження лісових масивів та насаджень вогнем. За таких обставин визначення інших загальнонебезпечних способів може відбутися шляхом порівняння їх за силою руйнівної дії з пожежею.

Не передбачаючи окремих спеціальних кваліфікуючих ознак, ст. 246 КК України весь склад відповідного злочину звела до незаконної порубки, яка в лісах, що не входять до складу заповідників, територій та об'єктів природного заповідного фонду, інших особливо охоронюваних лісів, має характеризуватися також заподіянням істотної шкоди. Таке спрощення у визначенні відповідного злочину, а отже і санкцій за його скоєння, певним чином нівелює суспільну небезпечність незаконної порубки лісу, зменшує ризик понести кримінальне покарання для тих, хто систематично займається самовільною порубкою (під незаконною порубкою лісу, що вчинювалася систематично, розумілося вчинення цих дій три і більше разів, при цьому кожна з них повинна містити ознаки кримінально-каранного діяння), завдає шкоди лісу.

Крім цього, як вважає П. В. Мельник, з дефініції ст. 246 КК України не зрозуміло, що охоплюється незаконною порубкою лісу. Той факт, що це є відокремлення дерева або чагарника від кореня чи землі у будь-який спосіб і за допомогою будь-якого знаряддя (зрубування, спилування, викорчування і т. п.) сумнівів не викликає. Про те, як бути із пошкодженням дерев і чагарників до ступеня припинення росту, чи охоплюється воно незаконною порубкою лісу? Тому доцільно ст. 246 КК України змінити, встановивши відповідальність за незаконну порубку, пошкодження до ступеня припинення росту дерев і чагарників у лісах, що заподіяло істотну шкоду, а також вчинення таких дій на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду або в інших особливо охоронюваних лісах¹.

Дослідник О. В. Сасов вважає, що справі вдосконалення лісоохоронного законодавства сприятимуть такі зміни та доповнення до кримінального кодексу та інших кодифікаційних актів України:

– доповнити КК України статтею, яка передбачає відповідальність за забруднення, пошкодження земель лісового фонду, що спричинило заги-

¹ Мельник, П. В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / П. В. Мельник. – Івано-Франківськ : Б. в., 2002. – С. 164.

бель, пошкодження різних видів флори та фауни лісу, загибель людей, призвело до екологічної кризи тощо;

- доповнити ст. 185 «Крадіжка» КК України частиною шостою, що передбачала б відповідальність за крадіжку чужих лісів шляхом незаконної порубки, знищення чи пошкодження лісової рослинності у лісах будь-якої категорії захищеності, вчинена повторно або систематично, або що завдала значної шкоди власнику лісу;

- доповнити КК України статтею, що передбачала б відповідальність за незаконний вивіз і продаж за межами України всіх видів лісової флори та фауни, рідкісних видів або таких, що зникають;

- виходячи із збільшення масштабів лісокористування, можливих катастрофічних наслідків від дії на ліс новітніх технологій, а також дотримуючись норм міжнародного права, автор пропонує доповнити КК України статтею, що передбачала б відповідальність за лісовий тероризм¹.

Найбільш поширеним правопорушенням у галузі охорони лісів є незаконні (самовільні) рубки. З метою підвищення рівня кримінально-правової відповідальності за незаконну порубку лісу, вважаємо за доцільне визнання суб'єктом злочину юридичну особу та встановлення відповідальності за пошкодження до ступеня припинення росту дерев і чагарників, а також необхідність усунення інших суперечностей між кримінально-правовим законом та екологічним правом.

Таким чином, інноваційна модель кримінально-правової охорони лісу повинна стати органічною складовою юридичної системи громадянського суспільства. Будучи побудованою на таких засадах, як: визнання лісу соціалізованим природним ресурсом; становлення у цій сфері багатоваріантності форм власності; закріплення майнової цінності лісу як його домінантної характеристики; встановлення універсальних правових обмежень у системі лісокористування для суб'єктів усіх форм власності; запровадження юридично підкріплених взаємних форм контролю з боку державних, колективних і приватних лісокористувачів, а також громадськості, – нова модель забезпечить збалансованість особистих, корпоративних та загальнодержавних потреб в охороні лісових ресурсів. Зазначені вище принципи, визнані концептуальною основою тих змін, які пропонується внести до нового кримінального законодавства. Реалізація їх сприятиме подоланню кризових явищ у лісоохоронній сфері.

¹ Сасов, О.В. Кримінально-правова охорона лісу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / О.В. Сасов. – Київ, 2002. – С. 155.

Щодо адміністративної відповідальності, то аналіз законодавства про адміністративні правопорушення також свідчить, що недоліки адміністративної відповідальності за лісові правопорушення пов'язані з обмеженістю видів санкцій, що можуть застосовуватися до винних осіб, відсутності чіткої визначеності підстав їх застосування, неврахування повторності у скоєнні адміністративних правопорушень, відсутності диференціації у застосуванні санкцій залежно від особливостей тих чи інших правопорушень.

Так, привертає особливу увагу те, що практично єдиною санкцією за лісові адміністративні правопорушення (статті 63–77 КУпАП) є адміністративний штраф¹. Проте одним із видів адміністративних стягнень є попередження. Його застосування передбачено за скоєння деяких екологічних правопорушень і мало б бути поширено на лісові правопорушення. Адже це стягнення несе важливе сигналізуюче навантаження – попереджає правопорушників про недопустимість продовження відповідних дій, надає їм можливість виправити поведінку відповідно до вимог законодавства.

На наш погляд, українському законодавцю варто запозичити позитивний досвід російських колег і на додаток до адміністративного штрафу передбачити у випадку скоєння, встановленого ст. 65 КУпАП такого адміністративного правопорушення, як незаконна порубка лісових культур (така порубка визнається адміністративним проступком в разі відсутності ознак злочину, передбачених ст. 246 КК України²) й конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку. Згідно зі ст. 29 КУпАП така конфіскація полягає в примусовій безоплатній передачі відповідного предмета у власність держави за рішенням суду. Ця санкція здатна суттєво посилити позитивний стимулюючий вплив адміністративної відповідальності на поведінку лісокористувачів, сприяти утриманню суб'єктів лісових відносин від незаконних порубок.

Очевидно, що слабкою стороною адміністративних лісових правопорушень є те, що вітчизняним законодавством не передбачено щодо них такої кваліфікуючої ознаки, як повторність. Можна неодноразово впродовж поточного року скоювати те чи інше правопорушення у сфері лісових відносин, не відчуваючи при цьому посилення санкцій – вони застосовуються завжди у незмінному обсязі. Для посилення виховного навантажен-

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 10. – Ст. 108.

² Кримінальний кодекс України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

ня адміністративної відповідальності за лісові правопорушення доцільно передбачати підвищення у декілька разів розміру адміністративного штрафу за повторні порушення лісового законодавства.

Більш диференційованими мають бути й штрафи за адміністративні правопорушення з урахуванням ступеня їх потенційної небезпеки для стану лісів, довкілля в цілому. Наприклад, за введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, транспортних шляхів, магістральних трубопроводів, комунальних та інших об'єктів, не забезпечених обладнанням, що запобігає шкідливому впливу на стан і відтворення лісів, ст. 71 КУпАП передбачає санкцію у вигляді накладання штрафу на посадових осіб від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Такі ж санкції для посадових осіб передбачені й статтями 70 «Самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, гібів, ягід», 75 «Знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах» та іншими статтями Кодексу. Рівність у визначенні санкцій за відповідні адміністративні проступки навряд чи виправдано. Очевидно, що потенційна небезпека адміністративних проступків, про які йдеться у ст. 71 КУпАП, значно вища ніж та, що має місце у випадках, передбачених статтями 70 та 75 Кодексу. Адже відсутність на виробничих об'єктах обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси, у разі аварії на виробництві здатна призвести до забруднення значних лісових площ, суттєвого погіршення якісних характеристик лісових ресурсів на великих ділянках лісу внаслідок впливу негативних фізичних, хімічних, біологічних факторів. Запропоновані ж розміри штрафів явно не враховують зазначені обставини, є недостатніми для стимулювання посадових осіб щодо запровадження на виробництвах екологічно небезпечних технологій, обладнання, що запобігає негативному впливу на ліси та довкілля в цілому. Відомо ж, що краще попередити виникнення екологічно небезпечних ситуацій, ніж потім витратити значні кошти на ліквідацію їх наслідків. Тому з метою підвищення рівня відповідальності керівників підприємств за прийняті рішення доцільно було б збільшити у декілька разів розмір штрафів за введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси¹.

¹ Мельник, П. В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / П. В. Мельник. – Івано-Франківськ : Б. в., 2002. – С. 164; Сасов, О. В. Кримінально-правова охорона лісу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О. В. Сасов. – Київ, 2002. – С. 155.

На наш погляд, крім вищезазначеного, вагомою частиною інноваційної моделі управління лісами має стати посилення «екологізації» цього природного ресурсу.

Як вважає С. М. Шершун, аналіз законодавчого врегулювання окремих видів лісокористування свідчить, що екологічний фактор недостатньо враховується, однак є присутнім у вимогах щодо використання лісових ресурсів для певних господарських, рекреаційних та інших цілей. Ці вимоги визначають обсяги допустимого тиску на ліс як унікальний природний об'єкт, спрямовані на забезпечення збереження і подальше збільшення лісистості в Україні. Така спрямованість лісового законодавства має бути збережена й надалі розширюватись при будь-яких його реформуваннях¹.

Важливою умовою при прийнятті рішення про створення на землях лісового фонду природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків має стати обов'язкове розроблення програми розв'язання соціально-економічних проблем населення, життєдіяльність якого пов'язана з територіями, призначеними для створення відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Доцільно було б усі вимоги, які містяться у різних нормативно-правових актах, щодо організації та проведення рубок у лісах України систематизувати, уніфікувати і викласти в єдиному акті – порядок проведення рубок у лісах України. Наголос у цьому порядку має бути зроблений на забезпеченні збереження біорізноманіття лісів та сталого лісокористування.

Потребує більш чіткого розмежування застосування рубок догляду та санітарних рубок, особливості застосування яких не достатньо врегульовані в законодавстві, що призводить до створення штучної конкуренції при застосуванні цих рубок.

Для посилення екологічної спрямованості рубок лісу доцільно було б запровадити у практику лісозаготівель замість обчислення розрахункової лісосіки визначення щорічної екологічно безпечної норми вилучення деревини, яка має гарантувати збереження екологічних властивостей лісу.

Екологізації лісокористувань має сприяти й удосконалення порядку визначення стиглості лісу. Враховуючи, що поняття стиглості лісу може бути різним залежно від напрямку використання деревини розрізняють, зокрема, технічну, фінансову, біологічну стиглість, а також поновлюваль-

¹ Шершун, С. М. Еколого-правове лісокористування в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. М. Шершун. – Київ, 2005. – 204 с.

ну, кількісну, захисну, господарську стиглість – доцільно було б збільшити віковий проміжок, у якому допускається рубка деревостану. Зробити це можливо двома шляхами: або шляхом розширення існуючих діапазонів віку стиглості, здебільшого за рахунок нижньої межі, або шляхом введення у практику планування поняття мінімально допустимого віку рубки деревостану (як це прийнято в багатьох європейських країнах із розвитим лісовим господарством).

Економічно необґрунтованим є механізм справляння плати за спеціальне використання лісових ресурсів, оскільки він не забезпечує покриття витрат держави на створення лісових насаджень. Для виправлення ситуації доцільно було б запровадити лісовий податок, базою якого стала б кількість гектарів лісу, перерахованих на підставі площі головних порід дерев у деревостани з урахуванням їхнього бонітету (продуктивності). Лісовий податок з одного перерахованого гектара за податковий рік мав би визначатися, виходячи з вартості певного кубометра деревини, обрахованої на основі середньої ціни продажу деревини.

Слід обмежити участь у заготівлі деревини тимчасових користувачів, які, не маючи зобов'язань щодо збереження та відтворення лісових ресурсів, рубають стиглий ліс, отримуючи від цього надприбутки. Для цього заготівлю деревини необхідно дозволяти тільки тим комерційним структурам, що мають спеціалізовані лісогосподарські підприємства, і тільки на основі довгострокових договорів оренди ділянок лісу¹.

Ці та інші напрями, на нашу думку, повинні вивести галузь із системної кризи, а подальше розроблення і впровадження інноваційної концепції сталого управління лісами сприятиме підвищенню рівня лісистості та позитивно вплине на економіку держави в цілому.

2.5. Теоретичні і методологічні основи інвестиційної діяльності на ринку транспортних послуг

Дослідження стратегії і тактики формування, функціонування та розвитку міст. Роль транспортних комплексів у сучасних містах регіонів України.

¹ Шершун, С. М. Еколого-правове лісокористування в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. М. Шершун. – Київ, 2005. – 204 с.

ну, кількісну, захисну, господарську стиглість – доцільно було б збільшити віковий проміжок, у якому допускається рубка деревостану. Зробити це можливо двома шляхами: або шляхом розширення існуючих діапазонів віку стиглості, здебільшого за рахунок нижньої межі, або шляхом введення у практику планування поняття мінімально допустимого віку рубки деревостану (як це прийнято в багатьох європейських країнах із розвитим лісовим господарством).

Економічно необґрунтованим є механізм справляння плати за спеціальне використання лісових ресурсів, оскільки він не забезпечує покриття витрат держави на створення лісових насаджень. Для виправлення ситуації доцільно було б запровадити лісовий податок, базою якого стала б кількість гектарів лісу, перерахованих на підставі площі головних порід дерев у деревостани з урахуванням їхнього бонітету (продуктивності). Лісовий податок з одного перерахованого гектара за податковий рік мав би визначатися, виходячи з вартості певного кубометра деревини, обрхованої на основі середньої ціни продажу деревини.

Слід обмежити участь у заготівлі деревини тимчасових користувачів, які, не маючи зобов'язань щодо збереження та відтворення лісових ресурсів, рубають стиглий ліс, отримуючи від цього надприбутки. Для цього заготівлю деревини необхідно дозволяти тільки тим комерційним структурам, що мають спеціалізовані лісогосподарські підприємства, і тільки на основі довгострокових договорів оренди ділянок лісу¹.

Ці та інші напрями, на нашу думку, повинні вивести галузь із системної кризи, а подальше розроблення і впровадження інноваційної концепції сталого управління лісами сприятиме підвищенню рівня лісистості та позитивно вплине на економіку держави в цілому.

2.5. Теоретичні і методологічні основи інвестиційної діяльності на ринку транспортних послуг

Дослідження стратегії і тактики формування, функціонування та розвитку міст. Роль транспортних комплексів у сучасних містах регіонів України.

¹ Шершун, С. М. Еколого-правове лісокористування в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. М. Шершун. – Київ, 2005. – 204 с.

Практика містобудування¹ показала, що на сучасному етапі управління розвитком, як містобудівного, так і архітектурно-будівельного комплексу, має два аспекти – архітектурно-технічний та організаційно-фінансовий.

Однією з основних передумов до розв'язання проблем сталого розвитку міста повинне стати створення системи безперервного планового містобудівного проектування.

Сутність системи полягає у підвищенні ефективності містобудівних обґрунтувань при прийнятті рішень із управління містом на базі прикладних досліджень проблем життєдіяльності міста, занесених в автоматизовану систему містобудівного кадастру, що включає три стадії:

- концепцію, що визначає основні напрями міської політики з головних питань розвитку міста і його найближчого оточення;
- генеральний план, у якому розробляються і обґрунтовуються проектні рішення проблем міста й агломерації, позначені в концепції з виділенням етапів реалізації. При цьому генеральний план має бути основою для комплексного детального проектування окремих районів або найважливіших містобудівних вузлів;
- зональність міської території, що формує на базі генерального плану правила використання і забудови всіх зон та ділянок міської території. В них встановлюються вимоги із функціонального й об'ємно-просторового зонування всіх міських земель, необхідні будівельні регулятиви, юридичні механізми їх функціонування та реалізації.

Сутність управління соціально-економічним розвитком міста можна визначити як особливий вид цілеспрямованої владної діяльності, що сприяє розвитку міста шляхом впливу суб'єктів управління на сукупність суперечливих матеріальних, соціальних, політичних, економічних та інших факторів. На вище викладених принципах базується модель управління розвитком соціально-економічної сфери міста.

Цілісність, замкнутість, визначеність початкового й кінцевого результатів системи змін перетворює розвиток на самостійну форму змінюваності, у потенційно самостійну рухову силу. Розвиток виступає як перетворення форм цілісності. Елементарний цикл розвитку – це рух від ви-

¹ Бабаев, В. Н. Совершенствование системы управления инфраструктурой города на основе внедрения стратегического планирования и инновационного менеджмента [Текст] / В. Н. Бабаев, В. Т. Семенов, В. И. Торкатюк, А. Л. Шутенко, Н. П. Пан, Н. М. Золотова, С. В. Бутник // Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб. Вып. 53. – Киев : Техніка, 2003. – С. 20–37.

хідної форми цілісності через її відносну або повну розчленованість до нової форми цілісності. Конструктивна політика оперує в основному трьома сферами діяльності – соціальною, економічною й екологічною. В управлінні великим містом, наприклад м. Харковом¹, завжди необхідно пам'ятати й ураховувати єдність загальнонаціональних (регіональних) і муніципальних (міських) цілей розвитку. Мета – фізичний, екософський погляд дає нам можливість представити систему цільових орієнтирів і завдань у матричній формі (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Система цільових орієнтирів для регіональної моделі розвитку міста

Тип діяльності Рівень	Соціальний	Економічний	Екологічний
Регіональний	Культуро-консервація	Закінчений відбудовний процес	Біосфера
Міський	Культуро-генерація	Відкрита інноваційна структура	Навколишнє середовище

Ефективний підхід до різних форм господарської діяльності повинен орієнтувати нас на комплексне вивчення й ідентифікацію факторів, які відображають специфічні риси господарювання різних просторових і територіальних рівнів.

До найважливіших соціально-економічних проблем сучасних міст належать функціонування, реформування й розвиток транспортної сфери, що створюють необхідні умови для життєдіяльності людини. Провідним у цій сфері є транспортний комплекс, який забезпечує відтворення та утримання рухомого складу, а також доведення транспортних послуг до споживачів.

Наявна нормативно-правова основа проведення транспортної політики в умовах перехідного періоду на державному рівні включає насамперед

¹ Бабаєв, В. Н. Разработка и реализация стратегического плана устойчивого развития города на основе сбалансированной системы показателей [Текст] / В. Н. Бабаєв, В. Т. Семенов, В. И. Торкатюк, Н. П. Пан, С. В. Бутник // Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб. Вып. 57. – Киев : Техніка, 2004. – С. 35–52.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, Указ Президента України «Про державну підтримку місцевого самоврядування» від 30.08.2001 р. № 749, розпорядження КМ України «Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 13.03.2002 р. № 123 та «Про заходи щодо реалізації державної регіональної політики» від 13.09.2001 р. № 437, а також інші відповідні укази Президента України й постанови КМ України, які визначають стратегічний задум реформування транспортних комплексів у державі.

Проведення транспортної реформи на рівні конкретного міста вимагає більш детальних пророблень із урахуванням особливостей і специфіки соціально-економічної ситуації на цій території, рівня розвитку транспортних комплексів, стану житлового фонду і транспортних систем. Це особливо важливо в умовах такого великого міста України, як Харків, що володіє унікальним житловим фондом і величезним соціально-економічним потенціалом, який не може бути реалізований повною мірою без раціонального вирішення транспортної проблеми, що й визначило прийняття транспортного комплексу Харкова як об'єкта – прикладу для дослідження.

Транспортний комплекс Харкова – одна з найважливіших галузей міського господарства, що забезпечує життєдіяльність міста. У цій сфері зайнято понад 30 тис. осіб з числа працездатного населення міста, які обслуговують основні фонди вартістю понад 8 млрд грн.

Проте у транспортному комплексі нагромадилося чимало проблем, що ставлять під загрозу можливість його постійного сталого функціонування.

Відсутність системних перетворень у транспортній сфері як на державному рівні, так і на рівні місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, недосконалість нормативно-правової бази та непослідовність у прийнятті державно-владних рішень, не дозволяють досягти бажаного результату щодо створення фінансово-здатних і ефективно працюючих у ринкових умовах транспортних підприємств, які б надавали споживачам транспортні послуги необхідного рівня і якості. Як наслідок вищезгаданих негативних факторів – низький рівень експлуатаційної безпеки транспортного комплексу.

Усе це свідчить про наявність кризи в названій області й про міжгалузевий характер проблем, для розв'язання яких необхідне проведення реформи в транспортному комплексі.

Таким чином, транспортний комплекс міста є складною кібернетичною системою, для розвитку якої потрібна науково-методична база, що дозволить враховувати принаймні найбільш важливі фактори, що впливають на функціонування транспортного комплексу міста.

На цей час загальна протяжність вулично-дорожньої мережі м. Харкова становить 1538,8 км на площі 13613,5 тис. м². Протяжність доріг з удосконаленим покриттям – 834,3 км, що становить 54,2 % від загальної протяжності. Кількість мостів і шляхопроводів, які перебувають у комунальній власності, – 54 одиниці, пішохідних мостів – 5, підземних пішохідних переходів – 10. Не упорядковано 325 км вулиць міста.

Вулично-дорожня мережа Харкова формувалася до 70-х рр. ХХ ст. і в останні роки мало піддавалася реконструкції та розвитку, незважаючи на те, що кількість міського транспорту за цей період зросла більш ніж у 3 рази. Оскільки існуюча структура транспортних магістралей міста становить радіальну систему, що сходиться в центрі, то зростання кількості міського транспорту призвело до збільшення інтенсивності дорожнього руху по вулицях Чернишевській, Артема, Пушкінській та інших у центральній частині міста. Тут виникають транспортні затори в денний і вечірній часи. Це призводить до падіння пропускної здатності вулично-дорожньої мережі та швидкостей руху.

Рішення транспортної проблеми і забезпечення керованості процесів у сфері пасажирських перевезень є однією з найважливіших передумов для підвищення ефективності функціонування міського господарства Харкова і економіки Харківської області в цілому.

Метою програми реформування системи транспортного обслуговування є розробка комплексу заходів, спрямованих на збереження функціональних можливостей транспортної системи Харкова та Харківської області й вирішення першочергових завдань щодо перевезення пасажирів.

Тепер у Харкові щодоби перевозиться всіма видами міського пасажирського транспорту (метрополітен, тролейбус, трамвай і автобус) близько 1,6 млн. пасажирів, у тому числі: трамваями та тролейбусами – 879,5 тис. пасажирів, або 53%; Комунальним підприємством (КП) «Харківський метрополітен» – 622,2 тис. пасажирів, або 37,5%; автобусними перевізниками – 156,9 тис. пасажирів, або 9,5%.

Ці дані свідчать, що більше 90% пасажирських перевезень в обласному центрі здійснює міський електротранспорт, який, у тому числі, перевозить практично весь пільговий контингент пасажирів (27 категорій).

Велика кількість пасажирів пільгового контингенту і неповна компенсація збитків за їх перевезення з боку держави істотно погіршують фінансовий стан підприємств міського електротранспорту.

Особливе занепокоєння викликає стан парку рухомого складу міського електротранспорту. На сьогодні 73% трамваїв і 78% тролейбусів, що експлуатуються в Харкові, відробили свій амортизаційний ресурс. Через відсутність коштів на відновлення парку рухомого складу міського електротранспорту його чисельність скоротилася порівняно з 1991 р. більше ніж на 500 одиниць, що зменшує якість транспортного обслуговування населення міста.

Порівняно з 1990 р. загальний обсяг пасажироперевезень у 2007 р. зменшився майже в 2 рази. Якщо не буде вирішена проблема відновлення парку рухомого складу міського електротранспорту, то обсяг пасажироперевезень екологічно чистими видами транспорту в Харкові буде неухильно зменшуватися й буде зростати частина жителів, які користуються індивідуальним автотранспортом.

Статистичні дані свідчать, що в останні роки кількість індивідуальних автотранспортних засобів у Харкові щорічно збільшується на 10–15 тис. одиниць. Прогноз рівня автомобілізації населення показує, що до 2015 р. він може досягти 220–250 автомобілів на 1000 жителів, тобто зросте більше ніж у 2 рази порівняно із сьогоднішнім рівнем. Оскільки вже сьогодні пропускна здатність вулично-дорожньої мережі центральної частини Харкова вичерпана, то вже найближчим часом у місті загостриться так звана транспортна проблема.

Ефективність управління пасажирськими перевезеннями у Харкові знижує те, що спроектовані й введені в експлуатацію на початку 80-х рр. XX ст. автоматизовані системи диспетчерського управління рухом міського електротранспорту (АСДУ-Э), автобусного транспорту (АСДУ-А), автоматизована система управління дорожнім рухом (АСУДД) ДАІ на сьогодні повністю фізично й морально застаріли і не можуть виконувати в повному обсязі свої функції.

Одним з важливих джерел фінансових надходжень у міський бюджет Харкова може стати надання муніципальних послуг по платному паркуванню автотранспортних засобів. Комплексне обстеження ділянок платного паркування автотранспортних засобів, виконане фахівцями ХДАМГ у серпні 1999 р., а також наступні вибіркові обстеження показали, що сучасний обсяг фінансових надходжень у міський бюджет від надання послуг із платного паркування автотранспортних засобів є занадто малим

і не відповідає сучасному рівню автомобілізації населення міста. Основними причинами такого стану є: низький коефіцієнт заповнення місць платного паркування (у середньому по місту 0,25); відмова значної частини водіїв (до 46%) від сплати збору за паркування; велика частка автотransпортних засобів (до 19%), звільнена від сплати збору за паркування (службові автотransпортні засоби органів МВС, СБУ, прокуратури, автотransпортні засоби інвалідів, ліквідаторів аварій на ЧАЕС, тощо); відсутність необхідного нормативного і законодавчого забезпечення для функціонування підприємств комунальної й приватної форм власності стосовно надання послуг цього виду.

Аналіз сучасного стану міського пасажирського транспорту свідчить, що основними негативними факторами, які обмежують можливості розвитку системи пасажирського транспорту Харкова, є:

- невизначеність пріоритетів кожної складової частини транспортної системи, відповідно до її провізної здатності, ресурсовитратності, рівня самофінансування;
- відсутність довгострокового та науково обґрунтованого прогнозу щодо зміни транспортної рухомості населення міста, ресурсного й фінансового забезпечення окремих видів транспорту;
- низька інвестиційна активність з боку держави та комерційних структур;
- невідповідність існуючої дорожньо-транспортної мережі та маршрутної системи змінам потреб населення у переміщеннях;
- низький рівень доходів основної частини населення міста, наявність численного пільгового контингенту й висока бюджетна залежність від цього контингенту міського електротранспорту;
- невідповідність сучасним вимогам структури та системи управління транспортом;
- недостатні нормативна й законодавча база.

Вирішення проблеми забезпечення транспортними послугами у м. Харкові висуває нагальну потребу реформування в цій сфері. Головним завданням реформування галузі пасажирського транспорту Харкова і Харківської області є створення транспортної системи, яка б повністю забезпечувала потреби населення в транспортних послугах при ефективному використанні наявних ресурсів.

Окреслимо основні етапи реформування галузі пасажирського транспорту:

- виконання системного аналізу; створення системи контролю пасажиропотоків у м. Харкові й області;

- визначення критеріїв оптимальності функціонування транспортної системи; складання її енергетичного балансу достатнього бюджету;
- розробка пропозицій і виконання реконструкції дорожньо-транспортної мережі та маршрутної системи м. Харкова й області;
- вдосконалення структури транспортних підприємств;
- визначення джерел фінансування для реформування транспортної системи;
- впровадження багаторівневої системи управління транспортом з розподілом функцій контролю та управління;
- розробка й впровадження програм навчання та підвищення кваліфікації керівного складу підприємств транспорту, працівників органів управління транспортом;
- вдосконалення нормативної та законодавчої бази в напрямі демонополізації й розвитку конкуренції на ринку надання транспортних послуг, створення рівних умов для функціонування транспортних підприємств усіх форм власності.

Забезпечити ефективний контроль за діяльністю транспортних підприємств усіх форм власності у м. Харкові повинен Департамент транспорту й зв'язку Харківського виконавчого комітету міської ради, в основні функції якого входять:

- координація роботи всіх видів міського транспорту (метрополітен, трамвай, тролейбус, автобус, легкові таксі);
- контроль регулярності руху пасажирського транспорту;
- формування міської маршрутної мережі;
- контроль за виконанням перевізниками правил перевезення пасажирів;
- укладання договорів з транспортної роботи з перевізниками і контроль за їх виконанням;
- постійний аналіз пасажиропотоків, їх прогнозування й розробка перспективних заходів щодо розвитку транспортної системи міста;
- прогнозування стану транспортної системи і окремих видів транспорту;
- контроль впливу транспорту на екологічний і санітарний стан міста.

Джерелами фінансування муніципальної служби можуть стати: надходження від транспортних підприємств як оплата за послуги, надані службою; надходження від транспортної інфраструктури та об'єктів прилягового сервісу.

Для зменшення негативних наслідків бурхливого процесу автомобілізації населення в найближчий період необхідно:

- розробити схему реконструкції дорожньо-транспортної мережі в центральній частині м. Харкова;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення надання муніципальних послуг по платному паркуванню автотранспортних засобів;
- розробити проекти й здійснити будівництво багатоповерхових паркінгів у районі площі Конституції, Центрального, Кінного ринків і ринку в районі станції метро «Імені академіка Барабашова»;
- сприяти діяльності існуючих і створенню нових кооперативних гаражних об'єднань, що може дати додаткові інвестиції в будівельну область і сприяти створенню нових робочих місць.

Одним із найбільш ефективних механізмів економічного управління транспортною ситуацією в Україні і, зокрема в Харкові і Харківській області, було введення у вартість пального цільового податку в розмірі 5–7% від його вартості, спрямованого на розвиток транспортної системи, з одночасним скасуванням податку із власників транспортних засобів як такого, котрий не відповідає сучасним соціально-економічним умовам.

Концепція розвитку міського пасажирського транспорту повинна будуватися виходячи з визнання того, що основним перевізником у Харкові, з огляду на його радіальне планування, коли більшість транспортних зв'язків здійснюється через його центральну частину, повинен бути метрополітен.

З метою швидкого та комфортного з'єднання між Салтівським житловим масивом й іншими районами міста необхідно розглянути можливість введення в дію ліній швидкісного трамвая. Це дасть також поштовх для нового житлового й промислового будівництва як у самих районах, так і уздовж цих ліній.

Задоволення потреб населення щодо пересування відбувається дозволом пішохідного руху й руху транспортних засобів призначеними для цього ділянками міської території. На ділянках дорожньо-транспортної мережі міста, де не забезпечується в достатній мірі безпека пішоходів, місцеві органи влади мають право вводити обмеження руху транспортних засобів індивідуального та колективного користування шляхом створення в центральній частині міста відособлених зон пішохідного руху.

Дозвіл руху транспортних засобів із двигунами внутрішнього згоряння на рідкому паливі, на зрідженому та скрапленому газі й електричного транспорту по тим або іншим ділянкам вулично-дорожньої мережі визначається, у першу чергу, показниками забруднення повітря. Якщо на окремих ділянках

дорожньо-транспортної мережі забруднення повітряного басейну перевищує припустимі санітарні норми, то при організації пасажирських перевезень перевага повинна віддаватися міському електричному транспорту.

Забезпеченість потреб населення в послугах громадського пасажирського транспорту повинна бути однаковою по всій території м. Харкова. Для цього необхідно розробити та затвердити нормативи транспортного обслуговування жителів Харкова й інших міст і районів Харківської області, згідно з яким повинна вдосконалюватися транспортна система.

Кожен пасажир повинен усвідомлювати, що він споживає транспортні послуги, за одержання яких необхідно платити. Тому додаткові надходження в міський бюджет може дати розробка гнучкої системи тарифів і проїзних документів для всіх соціальних груп населення міста.

Повинно бути законодавчо вирішене питання про повну компенсацію транспортним підприємствам збитку за перевезення пільгового контингенту за рахунок коштів державного і міського бюджетів або шляхом впровадження адресних виплат на здійснення транспортних пересувань верствам населення з низьким рівнем доходів.

Доцільно розглянути можливість збільшення плати за паркування автотранспортних засобів і введення її диференціації залежно від місця розміщення ділянки платного паркування й часу стоянки, переглянути у бік скорочення перелік автотранспортних засобів, які звільнені від сплати збору за паркування. Крім цього, для поліпшення екологічного й санітарного стану м. Харкова необхідно визначити межі центра міста, в'їзд у який буде окремо регламентований. Межі цієї центральної зони міста повинні визначатися радіусом пішохідної доступності до головних пунктів тяжіння жителів. Реалізація цього заходу має потребу в будівництві багатоповерхових паркінгів біля меж центральної частини міста.

Залучення інвестицій у транспортну область і поповнення бюджету м. Харкова може дати введення оплати за пересування окремими ділянками вулично-дорожньої мережі міста з поліпшеними умовами дорожнього руху.

Харків зв'язаний автобусними маршрутами в межах області із 42 населеними пунктами, при цьому середньодобове відправлення пасажирів у міжміському і приміському напрямках становить відповідно 9580 й 11738 пасажирів за добу. Для поліпшення обслуговування пасажирів і створення зручних умов для їх пересадження необхідно провести реконструкцію центрального автовокзалу (проспект Гагаріна, 22), автостанції № 2 (вул. Суздальські ряди, 12), автостанції № 3 (площа Повстання, 6). Для подальшого розвитку приміських маршрутів доцільно передбачити будівництво автостанцій біля торговельного центру «Барабашова», у житлових

масивах Салтівки, Олексіївки, Холодної гори й інших перспективних вузлів міського транспорту.

Стосовно невідкладних заходів щодо виходу зі становища, що склалося у місті, з метою збереження історичної частини центру від транзитних потоків транспорту, необхідно створити «трикутник» міських магістралей шляхом будівництва «пробивання» вул. Весніна на вул. Новгородську, закінчити реконструкцію вул. Клочківської.

У майбутньому, відповідно до перспективи, потрібно створювати транспортні окружні кільця. Необхідно виконати «пробивання» загально-міської магістралі від вул. Кірова до вул. Моїсеївської, а також «пробивання» вул. Новгородської від вул. Клочківської до вул. Довгалецького з будівництвом моста через ріку Лопань.

Вважати за доцільне розглянути питання доведення технічного стану основних магістралей міста до відповідності вимогам ДБН В.2.3-4-2000 «Автомобільні дороги». Щільність мережі магістралей безперервного руху в межах міста повинна становити 0,26 км/км, протяжність магістралей безперервного руху в межах міста – 76,5 км. Реалізація позначених заходів має потребу у:

- будівництві 18,0 км магістралей безперервного руху;
- реконструкції 58,5 км існуючої магістральної мережі під мережу магістралей безперервного руху;
- будівництві 12 транспортних розв’язок на різних рівнях, 7 шляхопроводів, естакад, 4 мостів;
- виконанні робіт з ліквідації 23,7 км трамвайних шляхів у центральній частині міста й будівництві 20,2 км нових трамвайних шляхів;
- продовженні будівництва 15,6 км ліній метрополітену, будівництва 9 станцій метро.

З огляду на те, що протягом декількох останніх років на поточне утримання доріг виділялося не більше 30% від необхідного, з доріг з капітальним і поліпшеним типом покриття площею 10,84 млн м² тільки 5,4 млн м² закріплені за комунальними шляхоексплуатаційними підприємствами (КШЕП) для механізованого та ручного збирання. Це магістральні дороги й площі загальноміського значення, магістральні дороги районного значення, якими проходять маршрути наземного пасажирського транспорту, такі, як пр. Московський, пр. Гагаріна, вул. Сумська, пр. Леніна, пр. Поштишева, деякі інші.

Недостатнє фінансування, що направляється на утримання дорожнього покриття (при розрахункових нормах більше 7 грн на 1 м², передбачено ж на 2009 р. лише 1,23 грн), а також недостатня кількість машин і механізмів, які

потрібні для санітарного прибирання й поточного утримання вулично-дорожньої мережі, негативно впливають на якість поточного утримання та ремонту магістральних доріг і площ загальноміського значення.

З метою забезпечення своєчасного і якісного прибирання та утримання центральної частини міста й основних транспортних магістралей загальноміського значення доцільно переглянути закріплення за КШЕПами ділянок вулично-дорожньої мережі й закріпити поетапно центральну частину міста й основні магістралі площею 834 тис. м² за Державним комунальним підприємством спеціалізованим підприємством з ремонту й будівництва автомобільних доріг Харкова (КП «Доррембуд»).

Для здійснення цього заходу необхідно:

- створення ремонтної бази за рахунок перерозподілу існуючих баз комунальних підприємств й установ міста або за рахунок коштів міського бюджету; придбання в комунальну власність промислових баз відомств і організацій. Орієнтовна вартість заходу 2,5–3 млн грн;
- придбання 104 одиниці дорожньої спецтехніки з орієнтовною загальною вартістю 11,0 млн. грн;
- набір і комплектація необхідної кількості водіїв, механізаторів і працівників:
 - на зимовий період – 210 осіб;
 - на літній період – 140 осіб;
 - щорічне фінансування в сумі 7,3 млн грн на поточне утримання та ремонт вулично-дорожньої мережі;
 - для відновлення та посилення дорожніх конструктивів відповідно до норм, які визначені «Інструкцією про порядок проведення ремонту й утримання об'єктів міського благоустрою КДМ 204–12 України», виконаний капітальний ремонт вул. Сумської, пр. Гагаріна, пр. Московського на суму 18,6 млн грн.

Формування мети, постановка завдань, розробка основних положень і методів досліджень, основні завдання й структурно-логічна модель проведення дослідження. Здійснений у попередньому підрозділі критичний аналіз дозволив чітко окреслити область, об'єкт, предмет, мету, етапи та основні завдання для проведення дослідження, де розв'язання зазначених основних проблем на початковому етапі приводить до появи порівняльної схеми двох підходів, які висвітлені на схемі (рис. 2.2).

Процес забезпечення економічної результативності транспортного комплексу повинен бути обґрунтований і рекомендований з урахуванням особливостей результативного підходу до планування управління проектом реформування.

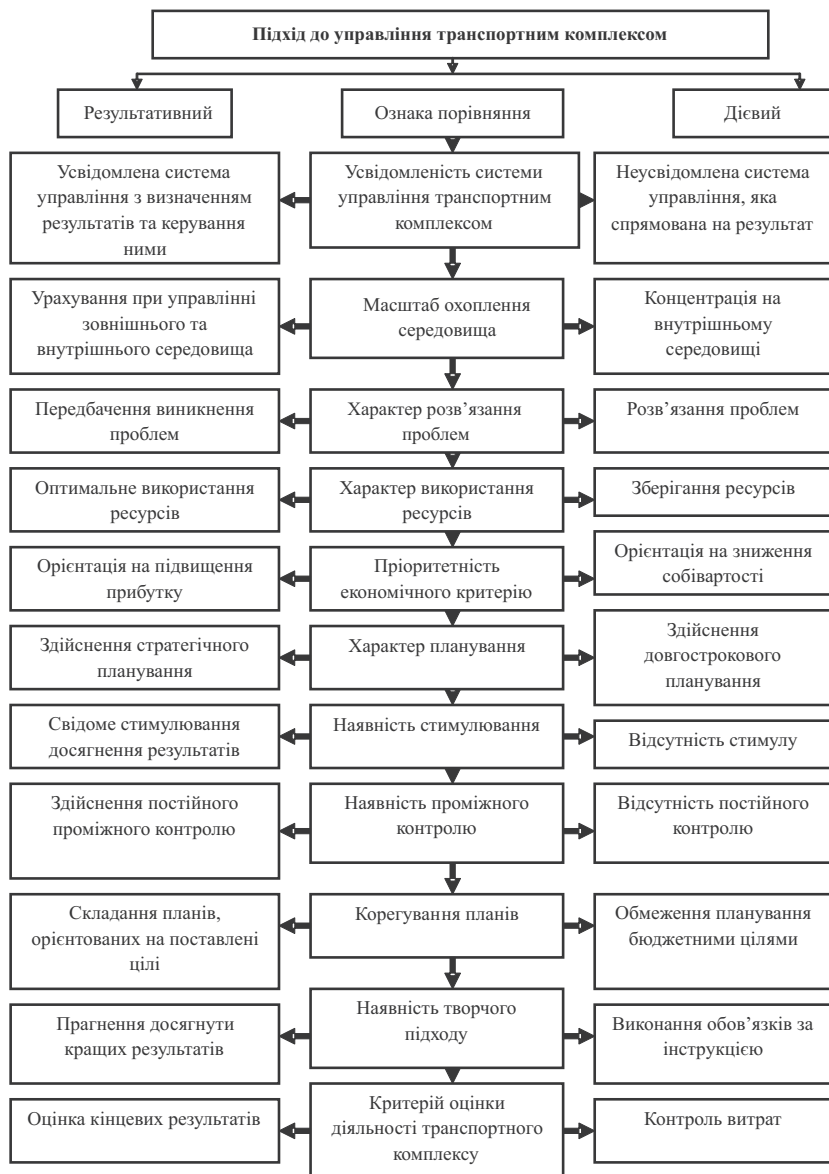


Рис. 2.2. Результативний і дієвий підходи до планування роботи транспортного комплексу

У свою чергу, виконані дослідження вітчизняних і закордонних фахівців в області управління проектами й практиків показують, що для досягнення транспортним комплексом поставлених цілей і завдань необхідно управляти не полем діяльності – використовуваними ресурсами, а полем результатів, тобто здійснювати результативний підхід до управління транспортним комплексом. Наведені положення адаптуються безпосередньо до транспортного комплексу регіону (міста). Останнє, крім того, має на увазі реалізацію усвідомленої гнучкої системи управління результатами діяльності транспортного комплексу адекватного стану зовнішнього середовища й внутрішніх параметрів транспортних систем.

Виходячи з теорії прийняття рішень, для прийняття кожного рішення притаманні три основних моменти.

Перший «що маємо» – з'ясування дійсної, істинної картини – похідних умов для прийняття рішення щодо трансформації.

Другий «яким бути» – результат, до якого повинна привести трансформація, запланована особою, яка приймає рішення.

Третій «як досягнути» – вибір шляху трансформації.

Таким чином, у результаті проведених досліджень був визначений «перший момент» та обумовлено зміст категорії, що характеризує успіх функціонування транспортного комплексу в умовах України на шляху трансформації до ринкових взаємин. Її складовими елементами є економічність, продуктивність, прибутковість, якість трудового життя, якість наданих послуг, інноваційність, положення на ринку та дієвість її функціонування. Кожному з перерахованих вище критеріїв властиві свої особливості, які необхідно визначити.

Джерела і методи фінансування інвестиційних проектів у транспортному комплексі. У ході проведення реформ істотно змінилася організація інвестиційного процесу в транспортному комплексі. Ринково орієнтована система організації фінансування капітальних вкладень замінила планово-розподільну систему. Були сформовані нові канали залучення та використання фінансових ресурсів. Послідовно поліпшувалася нормативно-правова база на загальнодержавному та регіональному рівнях. Відбувалося збільшення обсягів прямих інвестицій з боку українських приватних інвесторів, а також інвесторів з близького та далекого зарубіжжя. Важливим результатом проведених перетворень став позитивний досвід, якого набули працівники транспортного комплексу (зокрема фінансового сектору) в організації фінансування розвитку цієї галузі. Тому необхідно розглянути все різноманіття джерел, що з'явилися, і методів фінансування інвестиційних проектів з погляду застосування їх у транспортному комплексі, в тому числі в інвестиційних проектах щодо від-

новлення парку рухомого складу, з обліком позитивних і негативних сторін (рис. 2.3). При цьому взаємозв'язок між методами й формами інвестування в реальний сектор економіки має такий вигляд (рис. 2.4).

Самофінансування, як метод фінансування інвестицій, використовується, як правило, при реалізації невеликих інвестиційних проєктів. Інвестиційні ресурси джерел цього методу обмежені, у чому укладається недолік самофінансування. Тому великі інвестиційні проєкти, як правило, фінансуються не тільки за рахунок власних джерел, але й позикових.

Однак у транспортних підприємств у нинішній ситуації можливість фінансування інвестиційного проєкту стосовно відновлення технічних засобів за рахунок власних ресурсів відсутній. У більшості випадків рухомий склад майже повністю амортизований, амортизаційні відрахування або дорівнюють нулю, або величина їх вкрай незначна.

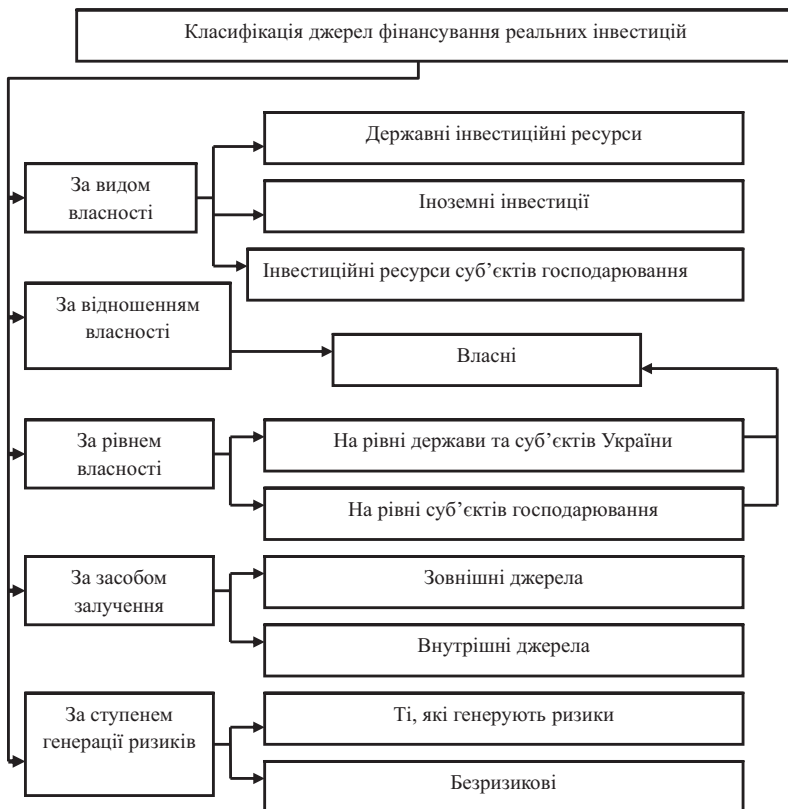


Рис. 2.3. Класифікація джерел фінансування

Амортизаційні відрахування швидко знецінюються, переоцінка основних фондів відтворюється занадто рідко й не встигає адекватно реагувати на мінливі умови господарювання.

На прибуток як джерело фінансування інвестицій підприємствам сподіватися також не доводиться. Найчастіше перевезення, особливо пасажирським транспортом загального користування, – це збитковий вид діяльності.

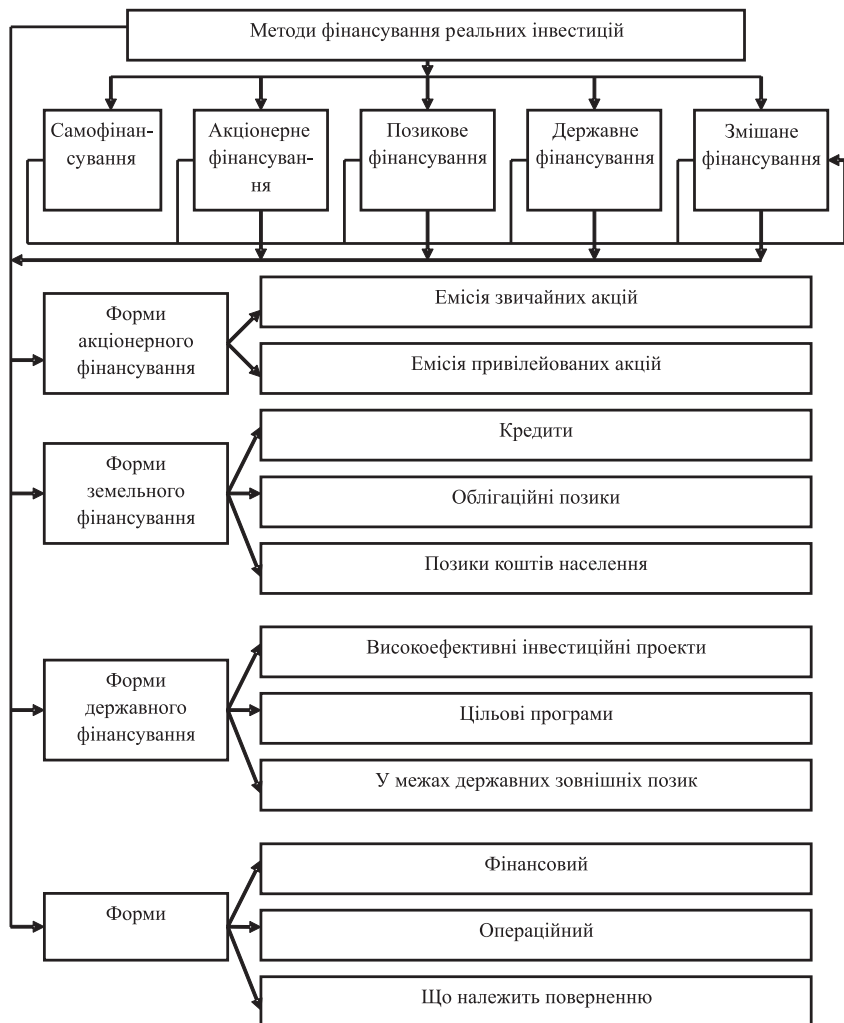


Рис. 2.4. Взаємозв'язок методів і форм фінансування інвестицій

Протягом декількох наступних років ситуація, пов'язана зі збитковістю пасажирського транспорту загального користування стосовно здійснення перевезень на регулярних маршрутах, що надає право безплатного проїзду й проїзду зі знижкою певним категоріям громадян, не змінилася.

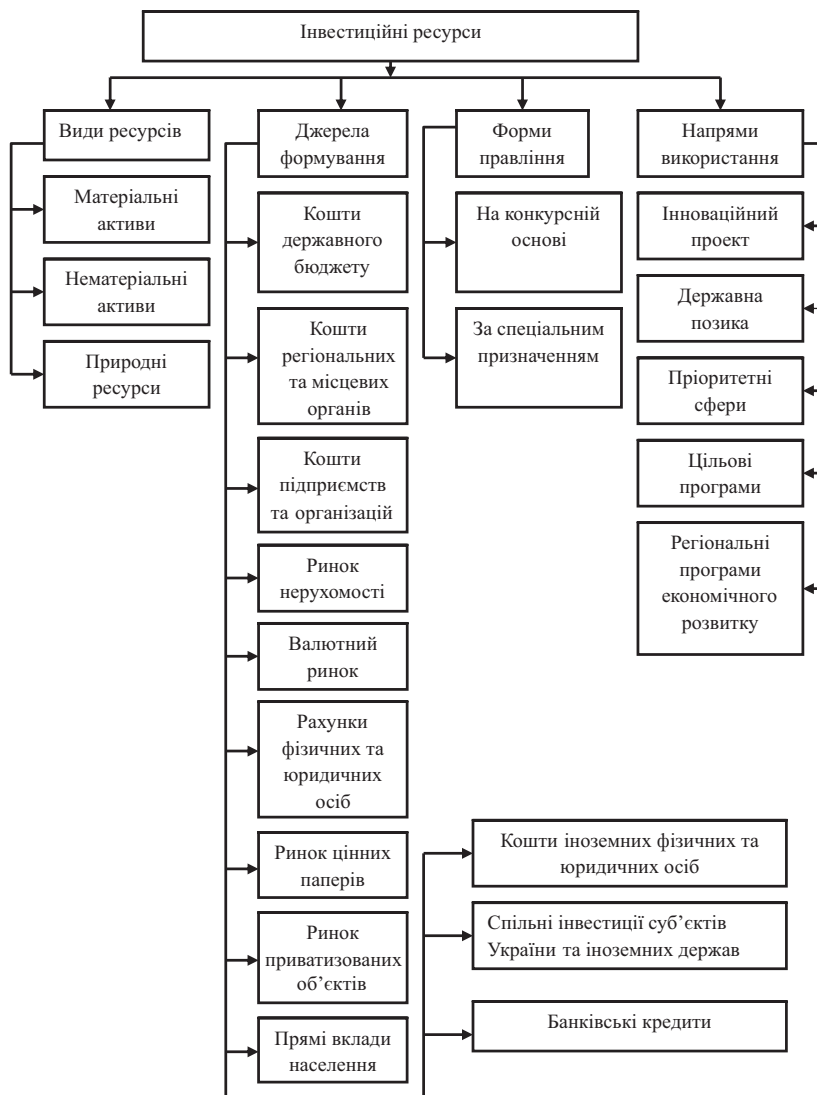


Рис. 2.5. Види інвестиційних ресурсів

Усе вищесказане дозволяє зробити однозначний висновок, що для фінансування інвестиційних проектів щодо відновлення парку рухомого складу, які можна віднести до категорії великих інвестиційних проектів при порівняно більших обсягах капітальних витрат, необхідні позикові й притягнуті кошти, види яких податі на рис. 2.5.

Акціонерне фінансування. Застосовувати цей метод фінансування можуть лише акціонерні товариства для реалізації великомасштабних інвестицій. Застосування цього методу в основному для фінансування великих інвестиційних проектів пояснюється тим, що витрати, пов'язані із проведенням емісії, перекриваються більшими обсягами залучених коштів; виплати за користування залученими ресурсами не мають безумовного характеру, а виплачуються залежно від фінансового результату акціонерного товариства; використання притягнутих чи інвестиційних ресурсів не обмежено строками¹. Акціонерний капітал – це власний капітал підприємства. За рахунок його збільшення можна, наприклад, ефективно профінансувати проекти, пов'язані з відновленням парку рухомого складу. Однак тут виникає одне дуже істотне «але»: на сьогоднішній день переважна більшість українських підприємств транспортного комплексу – це державні або комунальні, а застосувати акціонерне фінансування можуть лише акціонерні товариства. Ніяких конкретних програм із реалізації акціонування підприємств транспортного комплексу поки що не вироблено.

Кредитне фінансування може виступати в таких формах:

- кредит;
- облігаційні позики;
- залучення позикових коштів населення (для організації споживчої кооперації).

Банківське кредитування. Із усіх існуючих різновидів форм банківського кредитування реальних інвестицій у випадку з фінансуванням інвестиційного проекту щодо придбання основних коштів підприємством пасажирського транспорту найбільш прийнятною формою є терміновий кредит – надання кредиту на певний термін з наступним його погашенням. Основна проблема – необхідність надання банку адекватного забезпечення (відповідних гарантій або застави майна). Найпоширеніша форма забезпечення кредитів² – застава основних активів, тобто технологічного

¹ Липсиц, И. В. Инвестиционный проект. Методы подготовки анализа [Текст] : учеб.-справ. пособие / И. В. Липсиц, В. В. Косов. – М. : БЕК, 1996. – 304 с.

² Бабаєв, В. М. Проблеми удосконалення інформаційного забезпечення і управління сталим розвитком міст [Текст] / В. М. Бабаєв, Л. М. Шутенко, В. Т. Семенов, В. І. Торкатюк, М. П. Пан, С. В. Бутник // Управління сучасним містом. – 2004. – № 7/9. – С. 36–49.

устаткування та/або нерухомості, рідше – землі. При фінансуванні інвестиційних проектів практично завжди передається в заставу те устаткування, що придбається на кредитні гроші. Однак у досліджуваній ситуації комерційному банку не вигідно приймати придбаний транспортним підприємством парк рухомого складу як необхідне забезпечення: при невиконанні боржником зобов'язання, забезпеченого заставою, банк-кредитор має повне право одержати компенсацію з вартості закладеного майна шляхом його продажу, але при цьому специфіка транспортної галузі така, що будь-який транспортний засіб зношується досить швидко. Більшою мірою це стосується автобусів загального користування, що працюють на регулярних маршрутах.

Українські умови експлуатації, у тому числі дорожня ситуація, що спостерігається, відсутність у пасажирів культури руху – все це істотно впливає на зниження ринкової вартості транспортних засобів після закінчення навіть незначного періоду експлуатації.

Кредитування під заставу нерухомості банку також не вигідно. У випадку неплатоспроможності боржника задоволення вимог банку-кредитора буде зроблено з виторгу від реалізації закладеної нерухомості. Вважається, що іпотечне кредитування – це відносно низькоризикована банківська операція¹. Однак ситуація, коли, наприклад, підприємство міського пасажирського транспорту як забезпечення повернення кредиту закладе адміністративний будинок, або майстерні з ремонту, або склад пально-мастильних матеріалів, комерційному банку не вигідна: як тільки виявиться, що підприємство кредит повернути не спроможне, до вирішення проблеми підключаться державні, регіональні або муніципальні органи влади. Перевезення населення пасажирським транспортом загального користування – соціально значущий вид діяльності. Реалізація частини нерухомого майна підприємства-перевізника або комплексу нерухомості (втім, як і рухомого складу) миттєво відіб'ється на функціонуванні міського пасажирського транспорту, а будь-які збої в процесі надання населенню послуг з перевезення допускати не можна.

Із усього цього треба зробити той простий висновок, що надання банками на адресу транспортних підприємств соціального сектору (пасажирського транспорту) кредитів за умови забезпечення їх повернення за рахунок застави наявних у перевізника основних коштів не доцільне.

¹ Перепелюк, А. В. Экономика промышленного транспорта [Текст] : учеб. для вузов / А. В. Перепелюк, В. О. Бондаренко, Л. А. Мироненко. – М. : Высш. шк., 1987. – 336 с.

Оскільки транспортні послуги належать до послуг соціально значущих, і у випадку виникнення в сфері надання цих послуг проблем, вирішальна роль покладається на державу. Отже, найбільш прийнятним для всіх варіантом банківського кредитування є безпосереднє залучення держави у схеми кредитування підприємства банком. Мова йде про банківське фінансування інвестиційних проектів за умови видачі кредитів під державні гарантії (гарантії уряду України або регіональної чи місцевої влади).

Облігаційна позика. Емісія облігацій є одним з визнаних і традиційних у світовій практиці джерел залучення фінансових ресурсів, необхідних для виробничо-технічного розвитку та реалізації масштабних проектів. Однак в українській господарській практиці цей фінансовий інструмент не одержав належного розвитку: ризикові корпоративні папери з довгими строками погашення, достатніми для проведення технічної реконструкції й переозброєння, але не забезпечені гарантіями уряду, не знайшли попиту на ринку (ринку з, як і раніше, помітними інфляційними очікуваннями). Тим більше виникають сумніви щодо застосовності цього методу фінансування інвестицій в галузі пасажирських перевезень. Навіть якщо припустити, що перевізники, ставши незабаром відкритими акціонерними товариствами, зуміють вийти на рентабельний (ефективний) режим функціонування, налагодити «грамотні» ринкові взаємини з усіма іншими суб'єктами господарювання, знадобиться ще занадто багато часу, щоб транспортні перевезення, зокрема перевезення пасажирів, набули іміджу «успішного бізнесу».

Залучення позикових коштів населення – може здійснюватися організаціями споживчої кооперації. Стосовно українського транспорту загального користування залучення коштів населення не розглядається.

Незважаючи на гострий дефіцит державних інвестицій, обумовлений, насамперед, важким тягарем державного боргу й перевантаженістю бюджетів різних рівнів соціальними зобов'язаннями, не можна недооцінювати роль **державного фінансування інвестицій** і державної підтримки в цілому.

Джерелом фінансування інвестицій при використанні механізму державної підтримки у галузі транспортної сфери можуть бути як державні фінансові кошти (бюджетні ресурси), так і приватні інвестиції (приватний капітал).

Існують різні механізми інвестування бюджетних коштів у реальний сектор економіки, серед яких¹:

- фінансування в рамках державних адресних інвестиційних програм;
- фінансова підтримка високоефективних інвестиційних проектів шляхом надання на поворотній і платній основі коштів, акумульованих у бюджеті розвитку (державному, регіональному або муніципальному);
- фінансування в рамках цільових інвестиційних програм;
- фінансування проектів у рамках державних зовнішніх запозичень.

Фінансова підтримка високоефективних інвестиційних проектів.

Ця форма державного фінансування здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Принципово новою особливістю інвестиційної політики держави останнім часом є перехід від розподілу бюджетних асигнувань між галузями й регіонами до виборчого, часткового фінансування конкретних інвестиційних проектів на конкурсній основі. При Міністерстві економіки України створена Комісія з інвестиційних конкурсів, організовані робоча група й експертна рада для відбору найбільш ефективних інвестиційних проектів. Рішення Комісії з інвестиційних конкурсів направляються в Мінфін України для їх реалізації у встановленому порядку. Кошти на надання державної підтримки реалізації інвестиційних проектів (у тому числі у вигляді державних гарантій) передбачаються в проекті державного бюджету на черговий рік. Таким чином, фінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів державного бюджету має «глобальний» характер і не дозволить у короткий термін вирішити конкретні фінансові проблеми конкретного підприємства соціального сектору, у тому числі транспортного.

Фінансування проектів у рамках державних зовнішніх запозичень.

Такими запозиченнями є залучені з іноземних джерел кредити (позики), за якими виникають державні фінансові зобов'язання України як позичальника фінансових коштів або гаранта погашення таких кредитів іншими позичальниками. Державні зовнішні запозичення України формують її державний зовнішній борг.

Очевидно, що на залучення у транспортний комплекс в Україні іноземних інвестицій розраховувати безглуздо. Звичайно, залучення іноземного капіталу в українську економіку дуже важливе й обумовлене вкрай слабким розвитком внутрішнього ринку інвестиційних ресурсів. Однак іноземні

¹ Палант, О. Ю. Моделирование процесів економічної підтримки розвитку міського електротранспорту [Текст] / О. Ю. Палант // Проблеми інформатики и моделирования : материалы 9-й междунар. науч.-техн. конф. – Харьков : НТУ «ХПИ», 2010. – С. 68.

інвестиції поки надходять в Україну в основному у формі іноземних кредитів Світового, Європейського чи інших банків під гарантії держави, що обмежує інвестиційні можливості як держави, так і підприємств. На цьому етапі іноземні власники капіталу абсолютно не зацікавлені в підвищенні ефективності діяльності українського транспортного комплексу.

Фінансування в рамках цільових програм. Державні цільові програми й міждержавні цільові програми, у здійсненні яких бере участь Україна, є ефективним інструментом фінансування інвестиційних проєктів. Вони являють собою зв'язаний ресурсами, виконавцями і строками виконання комплексу НДДКР, виробничих, соціально-економічних та організаційно-господарських заходів, що забезпечують ефективне вирішення завдань у сфері державного, економічного, екологічного, соціального й культурного розвитку України та забезпечення ефективної роботи транспортних мереж.

Крім розглянутих вище, варіантами державної підтримки інвестиційної діяльності у сфері пасажирського транспорту загального користування можуть бути: інвестиційний податковий кредит і надання пільг по податкам і зборам.

Ці варіанти в тій чи іншій мірі використовуються в сьогоdnішній роботі транспортного комплексу.

Лізинг. Виникнення лізингу було обумовлене потребою в інвестиціях в умовах науково-технічного прогресу і неможливістю їх повного задоволення за рахунок традиційних методів фінансування – використання власних, позикових й інших коштів.

Традиційно учасниками лізингової угоди є три суб'єкти: лізингодавець, лізингоотримувач і продавець лізингового майна. На практиці число учасників лізингової угоди може збільшуватися й зменшуватися залежно від конкретних економічних умов.

Використання цього способу залучення інвестиційних ресурсів має ряд переваг перед звичайним кредитом. По-перше, на відміну від інвестиційного кредиту у випадку фінансового лізингу на собівартість продукції та послуг можуть бути віднесені не тільки відсотки, але й основні платежі. По-друге, в Україні майно, що здобувається в лізинг, не ставиться на баланс лізингоотримувача, що знижує розмір податку на майно підприємства. По-третє, лізингові операції дають можливість одержати й використати основні фонди задовго до моменту їх повної оплати.

Схема лізингової угоди цілком прийнятна для фінансування інвестицій, необхідних автотранспортному підприємству для відновлення рухомого

парку, і дуже часто використовується на практиці. Причому модифікації лізингової схеми можуть бути будь-якими.

Таким чином, для фінансування інвестицій можна використати різні методи, форми й джерела, але при цьому варто пам'ятати, що кожне джерело фінансування має свою ціну й певну величину інвестиційного ризику.

Розгляд усіх існуючих на сьогоднішній день методів та способів залучення інвестиційних ресурсів, аналіз джерел фінансування в розрізі кожної розглянутої форми інвестиційного забезпечення, виявлення позитивних і негативних сторін використання тієї або іншої схеми фінансування й, нарешті, оцінка існуючих видів мобілізації коштів інвесторів з погляду їх застосовності у сфері пасажирських перевезень транспортом загального користування дозволили виявити найбільш прийнятні схеми фінансування цього виду діяльності.

Результати вказують на те, що найбільш імовірні джерела фінансування інвестиційної діяльності у сфері перевезень, у тому числі й у соціальному секторі пасажирських перевезень, можуть бути такими:

- кредити комерційних банків;
- основні кошти, одержувані по лізингу;
- бюджетні кошти (державні інвестиції).

При цьому до можливих у застосуванні в транспортному комплексі методів залучення інвестицій (як було зазначено раніше, джерела фінансування інвестицій і методи фінансування – поняття різні) можна віднести:

- 1) банківське кредитування під державні гарантії;
- 2) лізингові схеми;
- 3) державне фінансування (у тому числі змішане державно-комерційне фінансування);
- 4) державну підтримку інвестиційної діяльності у вигляді надання інвесторам податкових пільг й інвестиційних податкових кредитів.

Особливості регіональної інвестиційної політики і роль держави у її регулюванні будуть розглянуті у наступному підрозділі.

Регіональна інвестиційна політика і роль держави в її регулюванні.

В умовах переходу до ринкової економіки державна політика в сфері транспортного комплексу (ТК) повинна формуватися з урахуванням наступних пріоритетів: мінімізація транспортних витрат населення й міського господарства в цілому, безпека руху, екологічна безпека автотранспорту, підвищення якості надаваних транспортних послуг за рахунок стимулювання підприємницької діяльності й демонополізації ринку на транспорті. Під терміном «транспортний комплекс» автор

розуміє сукупність усіх засобів транспортної логістики на відокремленій території.

Важливим завданням є формулювання регіональної транспортної політики. Вона повинна бути взаємозалежна з інтересами розвитку транспортної системи України та регіональних аспектів державної політики й, природно, із завданнями (програмами) соціально-економічного розвитку України.

Необхідно сформулювати головні підходи до розвитку транспортного комплексу, що враховують його регіональні особливості, обґрунтувати шляхи вдосконалювання роботи транспорту на території регіону, що дозволяють у більш короткий термін і з меншими витратами вирішити існуючі проблеми й досягти основних цілей, знизити гостроту проблемної ситуації, підвищити ефективність функціонування транспорту. Варто здійснити такі структурно-інституціональні перетворення й організаційно-економічну перебудову, удосконалити і спроектувати систему управління ТК, щоб він став адекватним умовам і принципам ринкових взаємин, завданням соціально-економічного розвитку всього регіону.

Сформулювати концепцію регіональної політики та розвитку ТК важливо в першу чергу тому, що вона визначає мету й завдання програми, варіантні шляхи їх вирішення, найбільш ефективні напрями зниження гостроти проблемної ситуації й необхідні для цього ресурси.

У ринкових умовах під розвитком ТК варто розуміти, насамперед, його перетворення в систему, здатну функціонувати в режимі постійної адаптації до змін як потреб у транспортних послугах, так і соціально-економічних і техніко-технологічних умов роботи транспорту певної території. Передбачається, що виникнення нових властивостей системи регіонального транспорту може бути забезпечене за рахунок сполучення ефективного і цілеспрямованого державного регулювання на всіх рівнях (державному, регіональному і муніципальному) із самоврядуванням суб'єктів транспортної діяльності. Здійснення заходів методики, що належать до рівних елементів ТК, і перетворення його складових частин повинне, внаслідок реалізації принципу емерджентності, привести до придбання всім регіональним комплексом системних властивостей. При цьому загальний ефект, що досягається, буває, як правило, більшим, ніж сума приватних ефектів.

Із усього різноманіття зв'язків необхідно виділити ті, які можна назвати системоутворюючими. На транспорті до них належать ресурси, і у першу чергу фінансові, та інформаційні потоки, які пронизують усю систему управління від верху до низу.

У більшості випадків мова йде не тільки й не стільки про об'ємні показники роботи транспортного комплексу, а про номенклатуру, кількість і якість транспортних послуг, що відповідають змінам у вимогах користувачів, їх платоспроможному попиту, а також у забезпеченні погодженого протікання всіх процесів і характеристик у реальному масштабі часу.

Варто визначити, які зміни й удосконалення правової й нормативної бази транспортної діяльності необхідні для регіону і передбачити формування органу регіональної адміністрації, відповідального за створення умов для ефективного розвитку і роботи суб'єктів ТК при ринкових відносинах, основною функцією якого буде державне регулювання цієї діяльності. Необхідно створити механізм і відпрацювати процедури державного регулювання транспортної діяльності в регіоні, маючи на увазі оптимізацію частки недержавної власності в ТК і розвиток конкуренції на ринку транспортних послуг. Варто передбачити заходи, що сприяють утворенню, розвитку й посиленню ролі як державної, так і недержавної галузі регулювання транспортної діяльності (асоціації, союзи та ін.).

Особливу увагу при здійсненні заходів необхідно приділити розвитку й удосконалюванню інфраструктури ТК (шляхів сполучення, складів, вокзалів, єдиної системи інформаційного забезпечення та ін.), поліпшенню координації й взаємодії видів транспорту, удосконалюванню технології виконання змішаних перевезень. Потрібно виділити ті заходи, здійснення яких залежить не стільки від рівня фінансового або матеріального забезпечення регіону, а також і від кадрового складу тих або інших юридичних осіб (суб'єктів), які повинні брати участь у реалізації методики.

Необхідно максимально врахувати прогресивні пропозиції керівників органів місцевого самоврядування і транспортних підрозділів (департаменту, комітету, відділу транспорту) з вузлових питань стратегії та змісту методики, яких вони дотримуються, а також обґрунтовані рекомендації керівників основних транспортних фірм, підприємств, дорожніх та інших організацій, провідних спеціалістів, менеджерів і, звичайно, клієнтури – користувачів послуг ТК, пасажирів. Необхідно окремо виділити ті вимоги, які обумовлюються розвитком внутрішнього й в'їзного туризму в регіоні.

Важливо об'єктивно оцінити відповідність кадрового забезпечення новим вимогам і наявність менеджерів, здатних ефективно працювати в ринкових умовах, рівень їх професіоналізму, комерційні знання, ділову активність. Варто передбачити конкурсну систему заняття посад провідних менеджерів і укладання з ними договорів (контрактів).

Потребу в транспортних послугах визначають окремо для вантажних і пасажирських перевезень, виходячи з потенційних потреб промислових, сільськогосподарських, переробних, будівельних, торговельних, туристичних та інших підприємств і організацій відповідно до прогнозів розвитку їх виробничих програм і зв'язків з постачальниками і замовниками, у тому числі із закордонними. Для пасажирського транспорту проводять розрахунки, відповідно до прогнозів, зміни чисельності і пересування населення, основними напрямками переміщення (поїздок), необхідного рівня регулярності руху, очікуваної величини доходу основних груп жителів міст і сільської місцевості, комфортабельності видів транспорту, міграції населення, інших тенденцій. Ці розрахунки повинні тісно бути пов'язані із програмою соціально-економічного розвитку території, з регіональними, місцевими та іншими галузевими програмами. У розрахунках повинні бути враховані сформовані тенденції останніх 3–4-х років, зміна транспортності продукції (на 1 млн грн валового ринкового продукту і на 1 тону продукції), транспортних потреб населення в різних видах транспорту, інші показники.

Бажано виділити кращі (для пасажирів і для транспортників) види транспорту відповідно до мінімуму витрат коштів і часу на транспортування, більшими зручностями, збереженістю тощо. Важливо мати на увазі, що в останні роки в багатьох регіонах темпи приросту обсягів транспортно-експедиційних послуг і доходів (у порівнянних цінах), одержуваних від їх надання, істотно перевищують темпи зміни доходів від перевезень, обсяги яких на багатьох територіях не зростають.

Доцільно (хоча б орієнтовно) оцінити пріоритети використання транспортних засобів, що належать до різних форм власності (транспорт власний або спеціалізованої транспортної організації, приватний тощо). На підставі цих даних треба визначити необхідні провізні можливості (потужності), номенклатуру транспортних засобів за видом, типом, вантажопідйомністю, місткістю та іншими показниками і характеристиками.

Оцінка потреби в пасажирських перевезеннях за напрямками і маршрутами, видами сполучень, типами транспортних засобів провадиться на підставі прогнозних даних про розподіл населення і туристів за родом занять і переваг (робітники, службовці, учні, студенти, пенсіонери, інваліди тощо); розташуванням місць роботи, відпочинку, навчання, торговельних зон; змінами числа пасажирів на різних напрямках (маршрутах) у різні періоди року; розподілом туристів і населення за рівнем доходів, кількістю особистого й надаваного в оренду транспорту, чисельність

якого інтенсивно зростає; вартістю проїзду (величиною тарифів) на різних видах транспорту.

Для прогнозу потреби в перевезеннях пасажирів у містах додатково визначають, виходячи з архітектурно-планувальних рішень і демографічних характеристик, розміщення підприємств і організацій, житлових зон, напрямів маятникової міграції населення, пов'язаної з виробничою або навчальною діяльністю, відвідуванням торговельних і культурних установ, поїздками в місця масового відпочинку, на дачні й садові ділянки.

Фактори, що впливають на структуру потреб у послугах пасажирського транспорту і тенденції, які проявляються, варто звернути увагу на таке:

- посилення значення фактора часу, затрачуваного на поїздки;
- зміна платоспроможного попиту населення як відбиття економічної ситуації в регіоні;
- еластичність попиту від величини тарифу та вплив останнього на рівень повноти оплати проїзду;
- велике прагнення населення до вибору місць роботи з більш високою оплатою праці, незважаючи на те, що в багатьох випадках деякі додаткові робочі місця значно віддалені від місця проживання;
- перерозподіл пріоритетів за метою та масштабами використання;
- рівень використання особистого транспорту різними групами населення, що обумовлено зміною рівня життя цих груп, підвищенням вартості палива та витрат на технічне обслуговування автомобілів тощо.

Основні етапи розробки заходів щодо вдосконалювання ринку транспортних послуг можна подати у вигляді схеми, показаної на рис. 2.6. На початковому етапі аналізується і на основі цього дається комплексна оцінка стану транспортного комплексу й комунікацій регіону. Після цього відбувається виділення головних проблем, які гальмують розвиток транспортного комплексу.

Для їх вирішення, на основі наявних даних, будуються математичні моделі, які дозволяють спрогнозувати розвиток ринку транспортних послуг з урахуванням різних сценаріїв розвитку. На основі цього розробляються стратегії й основні напрями розвитку, за якими визначають стабільність функціонування ТК у цілому і його складових зокрема. Все це дозволяє розробити конкретні плани з урахуванням особливостей регіонального ринку транспортних послуг і, після проведення техніко-економічних розрахунків, можна виявити потребу в необхідних ресурсах і визначити можливі джерела фінансування.

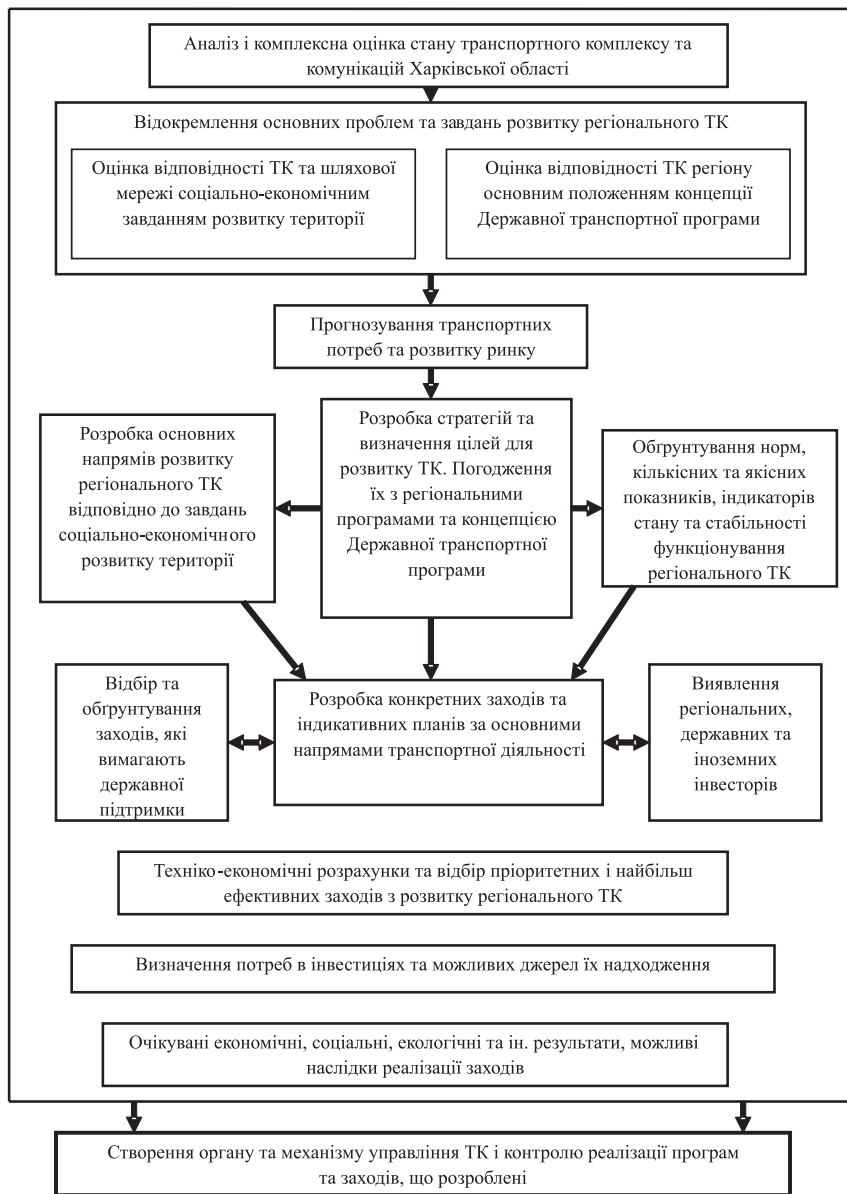


Рис. 2.6. Схема розробки заходів щодо вдосконалювання управління транспортним комплексом у Харківській області

Таким чином, для вирішення основних проблем розвитку і функціонування ТК, необхідно не тільки визначити основні принципи і зміст державної транспортної політики, а також підходи, які повинні бути реалізовані стосовно м. Харкова й Харківської області, але й провести детальний аналіз транспортної інфраструктури, починаючи з конкретних господарюючих суб'єктів і закінчуючи регіональною транспортною мережею в цілому.

Як видно, першорядне значення в цьому питанні має правильне визначення сутності регіональної інвестиційної політики.

На нашу думку, регіональна інвестиційна політика – це взаємозв'язок сукупності цілей і способів їх досягнення, заснований на ранжируванні повноважень між центром і регіонами України, орієнтація на ефективне використання географічних, природних, виробничих й інших переваг регіону.

Логіка процесу розробки інвестиційної політики містить у собі ряд етапів:

- вибір об'єкта інвестиційного вкладення;
- розрахунок інвестицій;
- аналіз ризику;
- прийняття рішень про інвестиції, фінансування та кредитування, контроль за використанням інвестицій.

Якість підготовки проектів з урахуванням критеріїв і вимог експертизи є своєрідною гарантією для інвесторів, знижує інвестиційний ризик.

Залежно від масштабу та строків вирішення завдань регіональна інвестиційна політика містить у собі стратегію й тактику.

Регіональна стратегія залучення інвестицій містить у собі стратегічний аналіз, стратегічний вибір об'єкта інвестиційного вкладення і визначає заходи щодо реалізації стратегії.

Необхідність у систематичному виробленні стратегії залучення інвестицій у розвиток як транспорту, так і економіки регіону в цілому визначається тим, що:

- вона дозволяє визначити та обґрунтувати цілі, конкретизувати завдання регіональної інвестиційної політики;
- виявити основні стратегічні проблеми;
- сприяти обґрунтованому розміщенню інвестиційних ресурсів;
- потенційно забезпечувати підвищення рівня розвитку інфраструктури регіону.

Формування регіональної інвестиційної політики повинне ґрунтуватися на таких положеннях.

1. Необхідний чіткий, законодавчо закріплений розподіл повноважень між органами державної та регіональної влади. Україна має потребу в такому законодавстві, яке б сприяло зміцненню фінансової самостійності суб'єктів господарювання при посиленні економічного розвитку всієї держави.

Обставини та стан економіки регіону наполегливо вимагає більш широких прав і повноважень у розпорядженні й використанні тих переваг, якими регіон володіє. Тоді в органів виконавчої влади з'явиться реальна можливість розробити власні програми залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, скоординувати їх із довгостроковими програмами розвитку території, забезпечити раціональне їх розміщення.

Доцільно, на наш погляд, надати місцевим органам влади, за рахунок внутрішніх можливостей, пільговий податковий режим для тих підприємств, що використовують сторонній капітал, і проектів, які сприяють вирішенню великих внутрішньорегіональних проблем.

При здійсненні інвестиційної діяльності в регіоні необхідно надавати такі податкові пільги, а саме зниження ставки податку на прибуток від установленого державними і місцевими органами влади:

- на 50% – для будівельних організацій і будь-яких інвесторів у частині сум, що направляють на фінансування програм, пов'язаних з розвитком перевезень і будівництвом доріг;
- на 50% протягом наступних двох років – для юридичних осіб, що здійснюють лізингові угоди (зокрема придбання основних коштів у лізинг), частка доходів від яких становить не менше 80% усіх доходів за звітний рік;
- на 50% – для страхових організацій, що здійснюють страхування інвестицій;
- на 20% – для банків, інших кредитних організацій у частині сум, що направляють для фінансування інвестиційних проектів і програм на території регіону.

Крім того, надавати юридичним особам, що займаються інвестиційною діяльністю, податковий інвестиційний кредит з відстрочкою початку погашення заборгованості на 2 роки після дати підписання кредитної угоди строком на 5 років.

2. З метою ефективного цілеспрямованого управління інвестиційними процесами необхідно, на наш погляд, сконцентрувати функції регулювання процесами інвестиційної діяльності в одному органі, як на державному, так і на регіональному рівнях.

При створенні нових організаційних структур, що забезпечують процес інвестування, а також наддефіциту самих інвестицій, підвищуються значимість і вимоги до рівня експертизи проектів як «до», так і «у процесі» їх реалізації. Важливим фактором підвищення ефективності розміщення та використання інвестиції може стати створення єдиного органу, що опікується на державному чи регіональному рівні цим питанням. На регіональному рівні, на нашу думку, таким органом може стати постійно діюча експертна рада при Голові обласної державної адміністрації, до функцій якої повинні увійти питання формування пріоритетних державних програм та їх експертиза.

3. Інвестиційна політика може стати реальною й обґрунтованою, якщо вона базується на конкретних програмах. Ці програми повинні бути зосереджені, насамперед, на пріоритетних сферах галузі і мати показовий характер. Реалізація проектів вимагає проведення попередньої роботи з економічного обґрунтування співробітництва з погляду ефективності вкладення коштів, їх валютної самооплатності, відповідності екологічним стандартам.

Складовою частиною регіональної інвестиційної програми повинні стати конкретні інвестиційні проекти, розраховані на залучення як державних, так і приватних, у тому числі іноземних інвестицій. Без таких програм формувати серйозну територіальну інвестиційну політику, на наш погляд, украй складно.

Отже, регіональна інвестиційна програма – це комплекс виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських, науково-дослідних, дослідно-конструкторських й інших заходів, погоджених по ресурсах, виконавцям і строках здійснення, що забезпечують ефективне вирішення інвестиційних регіональних завдань.

Основними цілями регіональних інвестиційних програм можуть стати:

- підвищення ефективності розвитку сфер, галузей і виробництв регіону, а також окремих районів і міст області;
- підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу;
- підтримка існуючих і створення нових виробництв і робочих місць;
- розвиток і підтримка соціальної сфери;
- забезпечення екологічної безпеки і раціонального природокористування;
- підвищення конкурентоздатності транспортних послуг у регіоні;
- науково-технічний розвиток.

Структура регіональної інвестиційної програми повинна включати:

- обґрунтування проблеми;
- визначення цілей і завдань програми;
- розробку економічного механізму реалізації програми, у якому приводиться перелік заходів для їх вирішення, строки та етапи реалізації;
- визначення потреби у фінансових і матеріальних ресурсах, обсяги і джерела інвестування;
- оцінка очікуваної соціально-економічної ефективності програми;
- вартість розробки програми і її виконавці;
- організація, форми і методи управління програмою.

4. Необхідно забезпечити інформованість про інвестиційну діяльність у регіоні. Сьогодні наявна інформація про діючі інвестиційні програми не містить повних відомостей про ступінь їх розробленості й затребуваності. У інвесторів, особливо іноземних, гостро постає питання відсутності достатньої інформації про нове законодавство, про перспективи розвитку економіки і торгівлі. Необхідно забезпечити швидкий переклад і широку публікацію нових законів та іншої економічної інформації для закордонних інвесторів, створити регіональний інформаційний центр по збору й висвітленню найважливішої комерційної інформації, особливо про об'єкти та умови інвестування, про ранжирування підприємств регіону, про режим вкладення інвестицій у ті або інші галузі відповідно до регіональних пріоритетів.

5. Необхідно розробити економічні та організаційні заходи стимулювання припливу, як національних, так і іноземних інвестицій у регіони.

Стимулювання національних інвестицій може бути здійснене за рахунок державних гарантій, або, наприклад, надання будівель і землі на безкоштовній основі, податкових канікул, права прискореної амортизації, позик під низький відсоток, субсидування, безкоштовного навчання персоналу, тощо. При використанні цих заходів необхідно, насамперед, виходити із пріоритетів регіональної інвестиційної політики.

Особливо важливим питанням при цьому залишається підвищення ефективності інвестицій.

Однак не можна розглядати прямо пропорційну залежність між ростом інвестицій у регіоні і загальним зростанням економічного потенціалу. Ця залежність змінюється відповідно до розподілу інвестицій та ефективності використання цих коштів, а також ефективності виробничого процесу. Тому послідовна інвестиційна політика повинна розглядатися як один елемент загальної стратегії соціально-економічного розвитку регіонів.

Політика залучення інвестицій пов'язана з вирішенням проблем, що виникають при безпосередньому використанні джерел фінансування капітальних вкладень і, особливо, з їх впливом на довгостроковий економічний ріст.

Результати аналізу дозволяють зробити такі висновки.

Транспортний комплекс є однією зі складних і багатофункціональних систем в економіці України. Стабільність функціонування такого комплексу значною мірою визначає ефективна діяльність практично всіх галузей виробничої і соціальної діяльності регіону, формує життєву сферу населення. На сьогодні транспортна система є вкрай неефективною й витратною. Існуючі в Україні транспортні комплекси мають потребу у відновленні і реформуванні, як на загальнодержавному рівні, так і на рівні окремо взятого регіону.

Фінансові проблеми галузі зводяться до наявності кредиторської заборгованості (в основному за енергоносії), дебіторської заборгованості (в основному від населення за спожиті послуги); неврегульованості деяких питань у фінансових відносинах з державою; існуючі тарифи, які не покривають поточних витрат та інвестиційної складової.

Процес реформування транспортного комплексу, що відбувається в цей час в Україні, неминуче вплине на умови господарювання транспортних підприємств: відбудеться зміна парадигми управління із виробничоорієнтованої на ринковоорієнтовану. У період реформування необхідна адаптація підприємств транспортної сфери до ринкових умов. У процесі адаптації повинні здійснюватися переутворення системи управління підприємствами транспортної сфери. А саме удосконалювання:

- організаційної структури управління транспортною сферою на регіональному й міському рівнях;
- фінансових потоків у транспортній сфері;
- системи тарифоутворення, включення противитратного механізму.

Країни, які вже завершили процес лібералізації ринку транспортних послуг, накопичили певний досвід адаптації транспортних підприємств до ринкових умов. Вивчений досвід Німеччини, Англії та Франції, де процес адаптації здійснювався як на рівні транспортних підприємств, так і на рівні центральної й місцевої влади, може навчити нас багато чому.

Існуюча в Україні законодавча база транспортної галузі не задовольняє потреб реформування й розвитку країни, що зокрема виражається

у відсутності законодавчо закріпленого фінансового забезпечення перетворень.

На основі вивчення вітчизняного і закордонного досвіду сформульовані перспективні напрями реформування існуючого транспортного комплексу: організація ефективного управління у сфері виробництва та надання транспортних послуг; поглиблення демонополізації транспортного обслуговування, створення конкурентного середовища на ринку транспортних послуг; забезпечення беззбиткового функціонування транспортних підприємств; технічне переоснащення транспортного комплексу, наближення до вимог Європейського Союзу показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на створення транспортних послуг.

Політика залучення інвестицій повинна включати такі пріоритетні напрями:

- створення пільгових умов для підприємництва: введення податкових пільг, що враховують несприятливі умови бізнесу через слабкий розвиток виробничої й соціальної інфраструктури;
- перехід в інвестиційному співробітництві від переважної орієнтації на великомасштабні проекти до інтенсивного розвитку співробітництва із дрібними й середніми фірмами.

Стратегія залучення сторонніх капіталів, на нашу думку, повинна базуватися на принципах:

- правова стабільність;
- наявність законодавчо оформлених пільг для інвесторів та інформованість про них;
- розробленість процедур здійснення інвестування: одержання прав на користування землею, спорудами, тощо, юридичне оформлення взаємних прав та обов'язків.

Для розвитку пріоритетних галузей необхідно стимулювати приватні вкладення в них шляхом участі (на паях) у найбільш ефективних інвестиційних проектах, здійснювати кредитування інвестиційних програм, що мають ключове значення для розвитку економіки регіону.

Таким чином, складовими елементами регіональної інвестиційної політики повинне стати вирішення таких проблем:

- створення в регіоні сприятливого інвестиційного клімату і ефективної системи прийому інвестицій;
- визначення гнучкої системи пріоритетів у процесі залучення інвестицій;

– розробка підходів до визначення ступеня участі інвесторів у стабілізації й розвитку окремих сфер, галузей і виробництв.

У нинішніх умовах стратегія залучення інвестицій у регіони повинна опиратися на підтримку його провідних підприємств, структурну перебудову економіки й максимальне використання природного, кадрового і виробничого потенціалу регіону.

Галузеві напрями і пріоритети інвестиційної політики регіону повинні бути пов'язані з вирішенням його основних економічних і соціальних проблем. У цьому сенсі можна рекомендувати чітко визначити галузі, які більше за інші залежні від потенційних джерел фінансування, і розподілити їх на групи.

Так, наприклад, до першої групи можна віднести галузі, де можна розраховувати на централізовані вкладення інвестицій. До другої – галузі і виробництва, що розвиваються переважно за рахунок приватних інвестицій. До третьої – галузі, для підтримки яких на даному етапі необхідно використати кредити. До четвертої – галузі і виробництва, які доцільно розвивати з активним залученням іноземних інвестицій.

Реалізація інвестиційної політики регіону забезпечується не тільки вибором і обґрунтуванням стратегії, але й розробкою низки тактичних заходів. Згідно з вимогами економічної політики регіону стимулюватися повинні, насамперед, інвестиції, що привносять в її економіку нові технології вдосконалювання послуг, у тому числі транспортних. Серед галузей сфери виробництва необхідно стимулювати розвиток сфери, що тісно пов'язана із транспортним комплексом. Це створює додаткові робочі місця, забезпечує поліпшення і підвищення рівня надаваних населенню послуг.

Цей підхід може носити рекомендаційний характер при визначенні пріоритетів. Він може бути реалізований на практиці через систему економічних регуляторів (пільгова система оподаткування, надання пільгових кредитів тощо).

Пропонуються конкретні тактичні заходи стимулювання інвесторів:

- звільнення знов створених підприємств від окремих видів податків і платежів на період від 2 до 10 років після оголошення ними прибутку;
- відрахування збитків перших років фінансування з податкових платежів після оголошення прибутку;
- зниження ставок податку на прибуток;
- звільнення від податків підприємств, орієнтованих на експорт;
- спеціальні гарантії уряду про збереження пільгового податкового режиму по конкретних контрактах на строк їх окупності;

- спеціальні заходи щодо захисту внутрішнього регіонального ринку за допомогою місцевих податків у рамках структурної й промислової політики;
- надання права прискореної амортизації;
- надання субсидій на проведення НДДКР, будівництво та експлуатацію будівель, покриття транспортних витрат.

Таким чином, концепція регіональної інвестиційної політики передбачає створення ефективного і конкурентного ринку капіталів, системи управління його рухом, що є важливою умовою залучення нових інвестицій, їх розширення в інтересах підйому економіки регіону. Інструментами підтримки і реалізації такої політики та обраної на її основі тактики мають стати посилення ринкових відносин, підтримка стимулюючої ролі конкуренції, фінансова політика, контроль інфляції, що в остаточному підсумку неминуче буде сприяти підвищенню привабливості регіонів для вкладення капіталів та їх інвестиційної активності.

2.6. Інвестиції в освітню сферу – шлях до інноваційного розвитку України

Економіка будь-якої держави безпосередньо залежить від стану ринку праці, оскільки одним із основних чинників економічного зростання завжди є наявність людських ресурсів, які на високому професійному та інтелектуальному рівнях вирішуватимуть поставлені перед ними завдання виробничого характеру. Слід відзначити, що на сучасному етапі економічного розвитку України проблема правового регулювання професійного зростання працівників є актуальною і має важливе практичне значення, проте з незрозумілих причин ця проблема є однією з найменш досліджених у науці трудового права. Необхідність саме такої спрямованості сучасних норм трудового права цілком корелюється із завданнями України як соціальної держави. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів безпосередньо на виробництві повинні бути безумовною складовою змісту норм трудового права та діяльності сучасного підприємства, установи, організації.

Підвищення професіоналізму, вироблення лідерських якостей та інших важливих компетенцій є стратегічними завданнями вітчизняних підприємств, оскільки більшість із них відчуває нестачу у висококваліфікованих кадрах. Виконання цих завдань вимагає певних матеріальних вкладень –

- спеціальні заходи щодо захисту внутрішнього регіонального ринку за допомогою місцевих податків у рамках структурної й промислової політики;
- надання права прискореної амортизації;
- надання субсидій на проведення НДДКР, будівництво та експлуатацію будівель, покриття транспортних витрат.

Таким чином, концепція регіональної інвестиційної політики передбачає створення ефективного і конкурентного ринку капіталів, системи управління його рухом, що є важливою умовою залучення нових інвестицій, їх розширення в інтересах підйому економіки регіону. Інструментами підтримки і реалізації такої політики та обраної на її основі тактики мають стати посилення ринкових відносин, підтримка стимулюючої ролі конкуренції, фінансова політика, контроль інфляції, що в остаточному підсумку неминуче буде сприяти підвищенню привабливості регіонів для вкладення капіталів та їх інвестиційної активності.

2.6. Інвестиції в освітню сферу – шлях до інноваційного розвитку України

Економіка будь-якої держави безпосередньо залежить від стану ринку праці, оскільки одним із основних чинників економічного зростання завжди є наявність людських ресурсів, які на високому професійному та інтелектуальному рівнях вирішуватимуть поставлені перед ними завдання виробничого характеру. Слід відзначити, що на сучасному етапі економічного розвитку України проблема правового регулювання професійного зростання працівників є актуальною і має важливе практичне значення, проте з незрозумілих причин ця проблема є однією з найменш досліджених у науці трудового права. Необхідність саме такої спрямованості сучасних норм трудового права цілком корелюється із завданнями України як соціальної держави. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів безпосередньо на виробництві повинні бути безумовною складовою змісту норм трудового права та діяльності сучасного підприємства, установи, організації.

Підвищення професіоналізму, вироблення лідерських якостей та інших важливих компетенцій є стратегічними завданнями вітчизняних підприємств, оскільки більшість із них відчуває нестачу у висококваліфікованих кадрах. Виконання цих завдань вимагає певних матеріальних вкладень –

інвестицій у розвиток персоналу, тобто цілеспрямованого вкладення коштів у сфери, які забезпечують поліпшення якісних параметрів людини, зокрема: а) його робочої сили, тобто рівня освіченості, б) розвитку інтелекту, творчого потенціалу, фізичного та психічного здоров'я, в) системи мотивації, г) ціннісних установок тощо.

На думку Д. Чернейко, тільки стійке відтворення людського капіталу здатне забезпечити перехід країни в постіндустріальну стадію розвитку¹. Під людським капіталом розуміється втілений у людську особистість запас здібностей, знань, навичок і мотивацій, що виникли у результаті цілеспрямованих інвестицій у нього².

На сьогодні основними видами інвестицій у людину є: а) освіта, б) виробнича підготовка, в) охорона здоров'я, г) міграція, д) пошук інформації на ринку, е) народження та виховання дітей. Ці інвестиції мають специфічні риси, нетипові для інших форм нагромадження капіталу, а саме:

- ефективність інвестицій у людський капітал прямо залежить від майбутнього терміну його використання. Цим пояснюється, чому його формування вигідніше здійснювати в початковий період життя людини;

- людський капітал схильний до зношування з «оберненим знаком»: із використанням його цінність і обсяг не убувають, а збільшуються. Мова йде про накопичення досвіду: зрілий працівник, чий людський капітал використовувався багато років, продуктивніше новачка;

- із накопичення людського капіталу його прибутковість може зростати, а не знижуватися (як це характерно для фізичного капіталу). Освіта підвищує ефективність людини не тільки як працівника, а й учня, тобто прискорює й полегшує процес подальшого накопичення знань і навичок;

- передання людського капіталу може здійснюватися неформальними шляхами, в процесі спільної діяльності його носіїв (наприклад, від працівників більш кваліфікованих до менш кваліфікованих);

- наявний людський капітал є ключовим ресурсом при його відтворенні в наступному поколінні (встановлено, наприклад, що рівень освіти матері є найважливішим чинником, що визначає майбутній рівень освіти дітей)³.

¹ Чернейко, Д. Прогноз воспроизводства человеческого капитала – необходимый элемент экономической стратегии [Текст] / Д. Чернейко // Человек и труд. – 2001. – № 3. – С. 26–32.

² Іншин, М. І. Правове регулювання організації праці [Текст]: навч. посіб. / М. І. Іншин, А. М. Соцький, В. І. Щербина. – Х.: Діа плюс, 2013. – С. 13.

³ Капелюшников, Р. И. Человеческий капитал России – проблемы реабилитации [Текст] / Р. И. Капелюшников, И. М. Алабегова, Т. Г. Леонова, Р. Г. Емцов // Общество и экономика. – 1993. – № 9–10. – С. 5.

Одним із основних видів інвестування в людський капітал є освіта. Адже в умовах інтелектуального й технічного переоснащення виробництва на сьогодні важливого значення набуває рівень знань. Освіта є тим складником суспільного життя, який визначає рівень інтелектуалізації всіх його сфер, спроможність сприйняття, розробки й застосування новітніх технологій і гуманітарних ідей, принципів і норм правовідносин у державі. Освіта – це найважливіший фактор розвитку економіки, яка заснована на знаннях. Як зазначає А. О. Муравйова, «гарна освіта та вмілі люди – це ключ до створення, розповсюдження й ефективного використання знань»¹.

Освіта в сучасному глобалізованому й інформатизованому світі набуває все більшого значення як вирішальний чинник суспільного прогресу й національної безпеки, стає важливою складовою всебічного розвитку людської особистості, поглиблення поваги до прав і свобод людини. Освіта виступає як основа соціального, економічного, духовного, інтелектуального та культурного розвитку суспільства і держави. Сьогодні цілком очевидно, що без необхідної освіти людина не зможе забезпечити собі належних умов життя та реалізуватись як особистість, а також усвідомити і захистити свої права.

Відповідно до Закону України «Про освіту» основною метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій підставі інтелектуального, творчого та культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями². У соціальному вимірі освіта є домінуючою підсистемою суспільства, що: а) визначає рівень і якість розвитку економіки та праці, б) виступає стратегічним ресурсом функціонування державних і політичних структур, в) є фундаментальною засадою процесу соціалізації особистості³.

Частина 1 ст. 53 Основного Закону країни надає кожному право на освіту. При цьому відповідно до ч. 3 цієї норми держава забезпечує доступність і безоплатність професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання.

¹ Муравьева, А. А. Экономика, основанная на знаниях [Текст] / А. А. Муравьева // Труд за рубежом. – 2004. – № 4. – С. 134–137.

² Про освіту [Текст] : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

³ Білоус, О. Глобалізація розвитку і соціальна безпека [Текст] / О. Білоус, Н. Маслова-Лисичкіна // Віче. – 2001. – № 5. – С. 36.

Система управління освітою має постійно вдосконалюватися, повинна модернізуватися модель управління через децентралізацію управління, налагодження взаємодії між відповідними державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, розвиток автономії навчальних закладів, посилення та постійне вдосконалення системи громадського освітянського самоврядування, розширення повноважень регіональних органів управління освітою. Вбачається за доцільне розширити у процесі здійснення реформування освіти в Україні повноваження органів місцевого самоврядування в питаннях управління освітою.

Право на працю тісно пов'язане з правом на безоплатну професійну підготовку і безоплатне підвищення кваліфікації.

Професійна підготовка, підвищення кваліфікації й перепідготовка працівників є найважливішим чинником активної політики зайнятості населення, спрямованої на розвиток трудових ресурсів, забезпечення продуктивної, вільнообраної зайнятості громадян, посилення їх соціальної захищеності за допомогою підвищення росту професійної майстерності, професійної мобільності й конкурентоздатності на ринку праці. Як зазначає В. А. Савченко, політика у сфері професійного навчання має бути спрямованою на забезпечення прав громадян на здобуття вищої та професійно-технічної освіти відповідно до їх інтересів, покликань, здібностей та задоволення потреб усіх сфер економічної діяльності у кваліфікованих і конкурентоспроможних на ринку праці працівників¹.

Після набуття Україною незалежності державна система підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів перестала відповідати новим економічним умовам і поступово втратила властиву їй раніше стрункість і цілісність як у підготовці належних кадрів, так і в нормативних актах, що забезпечували гарантійні й компенсаційні виплати працівникам. Перехідний період від однієї системи суспільно-економічних стосунків до іншої завжди пов'язаний із великими труднощами. Специфіка психологічних проблем сучасного періоду визначається необхідністю освоєння нового соціально-економічного й професійного досвіду. З одного боку, нові професії, що з'явилися у зв'язку з переходом до ринкової економіки, не мають ще коренів у професійній культурі нашого суспіль-

¹ Савченко, В. А. Механізм посилення зацікавленості роботодавців у підвищенні професійного рівня персоналу організації [Текст] / В. А. Савченко // Формування ринкової економіки : зб. наук. пр. – Спецвип.: Проблеми екон. праці, соц.-труд. відносин та соц. захисту населення. – К. : КНЕУ, ДУ НДІ СТВ, 2008. – С. 255.

ства, з іншого, – відбувається хворобливий процес ламання стереотипів традиційних форм професіоналізації, які також зазнають змін у сучасних умовах.

Професіоналізм належить до найважливіших показників якості робочої сили, характерною ознакою якого виступають спеціальні знання, уміння й навички, якими повинен володіти працівник для успішного виконання виробничих завдань, що відповідають його кваліфікації. При цьому вміння визначаються насамперед здатністю використовувати в роботі різноманітні технічні засоби, навички – успішністю та швидкістю виконання роботи, а рівень спеціальних знань – відповідною освітою та виробничим досвідом. Адже від якості виконуваної роботи, професіоналізму працівника залежить не лише економічне благополуччя країни в цілому, а й матеріальний добробут кожного окремого працівника, бо гідне та належне працевлаштування надає останньому більше можливостей для досягнення ним певного соціального становища.

Нині прийнята й діє значна кількість нормативних актів різного рівня й галузевої належності, в яких містяться норми, що регламентують процес підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників. Проте часто ці акти не узгоджуються між собою, багато в чому суперечать один одному, не містять єдиних підходів у вирішенні принципових положень, що стосуються прав та інтересів працівників і роботодавців, а також не відбивають основних тенденцій ринкової економіки. Ці недоліки знижують ефективність трудового законодавства, ускладнюють правозастосовну діяльність кадрових служб і служб управління персоналом, що зумовлює потребу в поглибленому аналізі всієї нормативної бази, яка впорядковує відносини з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, з метою їх подальшого вдосконалення.

Чинний на сьогодні КЗпП України¹ хоча й містить норми, присвячені регулюванню зазначеної групи відносин (статті 201–203), проте не передбачає чітких приписів щодо підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів та не містить визначення даних понять. У той же час проект Трудового кодексу² цьому питанню надає більшої уваги. Зокрема, Книга п'ята «Професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації» повністю присвячена регулюванню відносин у цій царині. Від-

¹ Кодекс законів про працю України [Текст] : затв. Законом УРСР від 10.12.1971 № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – № 50 (Додаток). – Ст. 375.

² Проект Трудового кодексу України (реєстр. № 1108, текст законопроекту до 2-го чит. від 22.04.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

повідно до ст. 314 Проекту держава забезпечує доступність і безоплатність здобуття освіти в державних і комунальних навчальних закладах та розвиток професійно-технічної, вищої та післядипломної освіти. Право на професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації працівники можуть реалізовувати також за направленням органів державної служби зайнятості або роботодавця.

При цьому зазначено, що необхідність професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників визначається законодавством, а також роботодавцем відповідно до власних потреб. Як бачимо, цим положенням право працівників на професійну підготовку практично перетворено на інтерес та можливості роботодавця. Вважаємо, розвиток професійних можливостей людини на виробництві не можна законодавчо ставити у залежність від вияву волі роботодавця, бо так фіксується і вкорінюється власницька ідеологія роботодавців над працівниками.

Одним із останніх нормативних актів, що регулює правові відносини у цій царині було прийняття Закону України «Про професійний розвиток працівників»¹, відповідно до ст. 2 якого метою державної політики у сфері професійного розвитку працівників є підвищення їх конкурентоспроможності відповідно до суспільних потреб шляхом сприяння роботодавцю в ефективному використанні праці та забезпеченні досягнення належного професійного рівня працівниками. Державна політика у сфері професійного розвитку працівників формується за принципами: а) доступності професійного розвитку працівникам; б) вільного вибору роботодавцем форм і методів забезпечення професійного розвитку працівників з урахуванням специфіки їх роботи; в) додержання інтересів роботодавця та працівника; г) безперервності процесу професійного розвитку працівників.

Професійне навчання працівників визначено як процес цілеспрямованого формування у працівників спеціальних знань, розвиток необхідних навичок та вмінь, що дають змогу підвищувати продуктивність праці, максимально якісно виконувати функціональні обов'язки, освоювати нові види професійної діяльності, що включає первинну професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації працівників відповідно до потреб виробництва.

Статті 6 і 7 зазначеного Закону визначають основні підходи до організації професійного навчання працівників, а також їх форми. Організація професійного навчання працівників здійснюється роботодавцями з ура-

¹ Про професійний розвиток працівників [Текст] : Закон України від 12.01.2012 № 4312-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 39. – Ст. 462.

хуванням потреб власної господарської або іншої діяльності відповідно до вимог законодавства. Професійне навчання працівників здійснюється безпосередньо у роботодавця та на договірній основі у професійно-технічних та вищих навчальних закладах, на підприємствах, в установах або організаціях. Роботодавець може утворити окремий підрозділ з питань професійного навчання працівників або покласти функції з організації такого навчання на відповідних фахівців. Професійне навчання працівників організовується в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади у сфері соціальної політики за погодженням з центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, молоді та спорту, іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади, всеукраїнськими об'єднаннями професійних спілок, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців.

Професійне навчання працівників здійснюється за денною, вечірньою (змінною), очно-заочною, дистанційною, екстернатною формою, з відривом і без відриву від виробництва та за індивідуальними навчальними планами. Професійне навчання працівників за робітничими професіями забезпечується шляхом: а) курсового навчання, що передбачає формування навчальних груп і здійснюється в навчальних класах (лабораторіях); б) індивідуального навчання, що передбачає навчання на робочому місці під керівництвом кваліфікованих робітників-інструкторів виробничого навчання.

Роботодавці можуть здійснювати формальне і неформальне професійне навчання працівників. Формальне професійне навчання працівників робітничим професіям включає первинну професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації робітників і може здійснюватися безпосередньо у роботодавця або організовуватися на договірних умовах у професійно-технічних навчальних закладах, на підприємствах, в установах, організаціях, а працівників, які за класифікацією професій належать до категорій керівників, професіоналів і фахівців, – перепідготовку, стажування, спеціалізацію та підвищення кваліфікації і може організовуватися на договірних умовах у вищих навчальних закладах. Неформальне професійне навчання працівників здійснюється за їх згодою безпосередньо у роботодавця згідно з рішенням роботодавця за рахунок його коштів з урахуванням потреб власної господарської чи іншої діяльності.

Положення стосовно організації професійного навчання працівників ми зустрічаємо і в інших законодавчих актах. Приміром, ст. 30 нового

Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. №4050-VI¹, який набирає чинності з 01.01.2015 р., присвячена підвищенню рівня професійної компетентності державного службовця та закріплює таке: «підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться за кошти Державного бюджету та інших джерел, не заборонених законом, у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством».

Проаналізовані нами нормативно-правові акти, на жаль, не надають легального визначення термінів «перепідготовка працівників», «підвищення кваліфікації працівників», хоча їх визначення ми можемо зустріти в інших нормативних актах. Так, згідно зі ст. 3 Закону України «Про професійно-технічну освіту» від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР підвищення кваліфікації робітників – це професійно-технічне навчання, що дає можливість розширювати й поглиблювати раніше одержані професійні знання, вміння й навички на рівні вимог виробництва чи сфери послуг; перепідготовка робітників – це професійно-технічне навчання, спрямоване на оволодіння ними іншою професією². Відповідно до ст. 10 Закону «Про вищу освіту» перепідготовка – це отримання іншої спеціальності на підставі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня й практичного досвіду³. Підвищення кваліфікації керівників підприємств відповідно до п. 6 Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій⁴ – це навчання з метою оновлення й удосконалення знань і вмінь, потрібних для здійснення ефективного управління підприємством і вдосконалення його діяльності.

Серед науковців у галузі трудового права також існують думки щодо досліджуваної проблематики. Так, К. О. Голікова перепідготовку праців-

¹ Про державну службу [Текст] : Закон України від 17.11.2011 №4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

² Про професійно-технічну освіту [Текст] : Закон України від 10.02.1998 № 103/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 32. – Ст. 215.

³ Про вищу освіту [Текст] : Закон України від 17.01.2002 №2984-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

⁴ Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій [Текст] : затв. Постановою КМ України від 08.02.1997 № 167 // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 7. – Ст. 57.

ників розуміє як право працівника на отримання додаткового освітньо-кваліфікаційного рівня з відривом від роботи, без відриву від роботи, або з частковим відривом від роботи, а підвищення кваліфікації працівників розглядає як процес формування знань, вмінь і навичок працівників, що є безперервним і починається з моменту отримання працівником певного освітньо-кваліфікаційного рівня¹. З погляду О. Хамайдюк, перепідготовка працівників – це професійно-технічне навчання, яке спрямоване на оволодіння іншою професією працівниками, які вже отримали первинну професійну підготовку. Вона провадиться з метою навчання працюючих, які вивільнюються у зв'язку з перепрофілюванням або реорганізацією підприємства й т. ін., розширення їх професійного профілю за необхідністю зміни професії за відсутністю роботи, яка відповідає професії працівника, або у випадку втрати здібності виконувати роботу попередньої професії. У той же час, під підвищенням кваліфікації працівників науковець розуміє їх професійно-технічне навчання, яке дає можливість розширяти та поглиблювати раніше отримані професійні знання, вміння та навички на рівні вимог виробництва або сфери послуг².

На думку О. В. Крушельницької, особливістю підвищення кваліфікації є те, що слухачі вже володіють певними знаннями й практичними навичками виконання своєї роботи, можуть критично відноситись до навчального матеріалу, хочуть отримати саме ту інформацію, яка потрібна для виробничої діяльності³. На відміну від первинної підготовки, підвищення кваліфікації проводиться не з учнями, а з робітниками. Потреба в підвищенні кваліфікації працівників, перш за все, зумовлена змінами зовнішнього й внутрішнього середовища, удосконаленням процесу управління та освоєнням нових видів і сфер діяльності.

Як бачимо, висока значущість легального визначення указаних понять зумовлена не тільки необхідністю задовольнити науковий інтерес. Потребу в такому визначенні зазнає законодавець, оскільки йому необхідні в процесі правотворчості певні орієнтири, за допомогою яких він міг би правильно визначити юридичну природу правових конструкцій, що ство-

¹ Голікова, К. О. Правове регулювання професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників на підприємствах в умовах ринкової економіки [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / К. О. Голікова. – Луганськ, 2010. – С. 7.

² Хамайдюк, О. Професійна підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації працівників [Текст] / О. Хамайдюк // Справочник кадровика. – 2008. – № 10(76). – С. 98.

³ Крушельницька, О. В. Управління персоналом [Електронний ресурс] / О. В. Крушельницька. – Режим доступу: <http://library.if.ua/books/45.html>.

рюються ним. Україна потребує такої законодавчої бази щодо правового регулювання трудових та тісно пов'язаних із ними відносин, яка буде сприяти відновленню та формуванню якісного трудового потенціалу країни шляхом всебічного професійного розвитку кожного окремого працівника. При цьому головна роль у реалізації запропонованих змін повинна бути відведена державі.

Значення підвищення кваліфікації та перепідготовки працівників полягає, насамперед, у тому, що: а) створюється можливість досягнення спільних інтересів між працівником та роботодавцем; б) зменшується кількість працівників, які звільняються; в) постійне підвищення кваліфікаційного рівня дає одним працівникам перевагу над іншими під час атестації та більші можливості обійняти вищу посаду; г) впливає на розмір оплати праці; д) є важливим стимулом кар'єрного просування.

Вважаємо за необхідне у новому Трудовому кодексі України передбачити визначення досліджуваних термінів та пропонуємо такий їх зміст:

1) професійна підготовка громадян – це оволодіння ними спеціальними знаннями, уміннями й навичками за професіями, що користуватимуться попитом на регіональному ринку праці або необхідні для самозайнятості;

2) професійна перепідготовка працівників – це професійно-технічне навчання працівників, які вже мають первинну професійну підготовку, спрямоване на оволодіння ними спеціальними знаннями, уміннями і навичками за новою професією (спеціальністю);

3) підвищення кваліфікації працівників – це розширення та поглиблення їх знань, умінь і навичок за раніше набутими професіями (спеціальностями) до рівня, що відповідає сучасним вимогам науки і техніки, а також на опанування спеціальними знаннями, що сприятиме продуктивній зайнятості.

У розвиток зазначених положень трудового законодавства та законодавства про освіту прийнято низку важливих нормативно-правових актів, які регулюють питання професійної підготовки безпосередньо на виробництві. Зокрема, Положення про професійне навчання кадрів на виробництві, затверджене наказом Міністерства праці та соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України від 26.03.2001 р. № 127/151¹, та Положення про організацію навчально-виробничого процесу на ви-

¹ Положення про професійне навчання кадрів на виробництві [Текст] : затв. наказом Мінпраці та соцполітики України та МОН України від 26.03.2001 № 127/151 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 15. – Ст. 667.

робництва, затверджене наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 27.12.2006 р. № 500/861¹. Так, відповідно до п. 1.1 Положення про професійне навчання кадрів на виробництві, професійне навчання працівників на виробництві: а) спрямоване на підвищення якості професійного складу працівників роботодавців різної форми власності та підпорядкування, формування у них високого професіоналізму, майстерності, сучасного економічного мислення, вміння працювати в нових економічних умовах та забезпечення на цій основі високої продуктивної праці та ефективної зайнятості; б) організовується відповідним підрозділом, фахівцями, які займаються цими питаннями, чи службою управління персоналом; в) здійснюється відповідно до нормативно-правових актів у галузі освіти, праці та інших, що регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення роботодавців кваліфікованими і конкурентоспроможними на ринку праці працівниками; г) носить безперервний характер і проводиться протягом їх трудової діяльності з метою поступового розширення та поглиблення їх знань, умінь та навичок відповідно до вимог виробництва.

На думку М. І. Іншина та В. І. Щербини, важливість цих нормативних актів для працівників в умовах ринкових відносин важко переоцінити. Саме таким чином держава виявляє турботу про людину праці, вбачаючи в ній не засіб виробництва, а повноцінного і незмінного суб'єкта².

На сьогодні Україна за рівнем розвитку людського капіталу значно поступається розвиненим державам, 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. 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 урахувати й те, що складність праці постійно зростає, тому скорочення інвестування в професіоналізм прогресивно поглиблює відставання якості робочої сили від дедалі більшої складності праці.

¹ Положення про організацію навчально-виробничого процесу на виробництві [Електронний ресурс] : затв. наказом Мінпраці та соцполітики України від 27.12.2006 № 500/861. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE13299.html.

² Іншин, М. І. Трудове право України [Текст] : підручник / М. І. Іншин, В. І. Щербина. – Х. : Діса плюс, 2014. – С. 245.

На противагу Україні розвинені країни світу вкладають значні кошти в професійну освіту й підвищення кваліфікації кадрів. Ці витрати постійно зростають. Питання професійного зростання працівників має загальнодержавний характер, бо висока кваліфікованість останніх є головним інструментом для розвитку економіки цих держав. Коло галузей, де професійні (в тому числі й соціально-комунікативні) навички, уміння, здібності опановувати ноу-хау відіграють вирішальну роль, постійно розширюється та охоплює саме ті сфери діяльності, які характерні для переходу економіки у постіндустріальну фазу.

Активна участь зарубіжних країн виявляється у різноманітних програмах державного характеру, метою яких є підвищення кваліфікації всіх працівників. Крім того, для працівників, що постійно розвиваються, створено всі умови для професійного зростання. Наприклад, у Франції будь-який співробітник, що пропрацював на фірмі більше 2-х років, має право вимагати направлення його на навчання тривалістю від року до трьох, причому фінансування навчання буде здійснювати підприємство і зарплата працівнику зберігається. Фірма не може відмовити спеціалісту в направленні¹. 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.

Як бачимо, найбільших успіхів досягають ті організації, які систематично займаються підвищенням кваліфікації своїх співробітників і витрачають на навчання достатньо коштів. Як підтверджує історичний досвід розвитку людства, у світі лідирують нації не тільки з високо розвиненою економікою, а й, у першу чергу, з високим рівнем розвитку власного людського потенціалу². Приміром, у США загальна освіта і спеціальна професійна підготовка стали головним засобом формування робочої сили нової якості, а затрати на навчання і профпідготовку – головним елементом створення людського капіталу³.

¹ Муравьева, А. А. Трансформация системы профессионального образования и обучения [Текст] / А. А. Муравьева // Труд за рубежом. – 2006. – № 3. – С. 73.

² Радченко, Г. А. Людський ресурс як основа добробуту держави [Електронний ресурс] / Г. А. Радченко // Соціум. Наука. Культура : матеріали Міжнар. інтернет-конф. (лютий 2007 р.). – Режим доступу: <http://intkonf.org/radchenko-g-a-lyudskiy-resurs-yak-osnova-dobrobutu-derzhavi/>.

³ Соболевская, А. А. Американская модель динамики человеческого капитала [Текст] / А. А. Соболевская, А. К. Попов // Труд за рубежом. – 2006. – № 1. – С. 108–125.

Відповідно до Конвенції МОП № 142 «Про професійну орієнтацію та професійну підготовку у сфері розвитку людських ресурсів»¹ (ратифікована Україною 3 травня 1979 р.) кожен член Організації (держава) повинен поступово розширювати, пристосовувати й гармонізувати свої системи професійної підготовки, з тим щоб вони відповідали потребам молоді й дорослих у здобутті професійної підготовки протягом усього їх життя, у всіх секторах економіки, у всіх галузях економічної діяльності й на всіх рівнях кваліфікації й відповідальності.

Отже, тільки стійке відтворення людського капіталу здатне забезпечити перехід країни у постіндустріальну стадію розвитку. Тому важливим напрямом соціалізації норм трудового права є встановлення обов'язку роботодавця вкладати ресурси в розвиток людини, яка працює на виробництві.

Сьогодні в Україні хоч і простежуються деякі позитивні зміни стосовно розвитку системи підвищення кваліфікації, втім вони відбуваються дуже повільно. Це пов'язано насамперед із затримкою прийняття Трудового кодексу, з відсутністю кроків до вдосконалення системи визначення та підтвердження професійної компетентності працівників, з проблемами в партнерстві між навчальними закладами й підприємствами, з відставанням професійно-технічної освіти від сучасних технологій і науки тощо.

Зокрема, аналіз останніх досліджень у цій сфері дозволив виявити такі основні проблеми інвестування, що знижують його ефективність та стримують подальший розвиток освіти в Україні:

- роботодавець висуває до професійної підготовки фахівця високі вимоги, не бажаючи при цьому брати участь у його підготовці;
- відсутність ефективного мотиваційного механізму стимулювання педагогічних кадрів, студентів, слухачів;
- інвестиційне забезпечення освіти фактично залежить від державного фінансування, а для приватних інвесторів сфера освіти є інвестиційно непривабливою;
- загальні обсяги інвестицій є обмеженими, що пов'язано з кризовими явищами в економіці країни;
- існуючі інвестиційні програми мають короткотривалі строки та не орієнтовані на стратегічні перспективи;
- кредитні обмеження негативно впливають на інвестиційні освітні проекти, що стримує залучення додаткових джерел інвестування;

¹ Про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів [Електронний ресурс] : Конвенція МОП від 23.06.1975 № 142. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

- ризик інвестування в освітню сферу має тенденцію до підвищення, що не тільки не стимулює потенційних інвесторів до інвестування, а й змушує інвесторів згортати діючі інвестиційні програми; як наслідок, зменшується кількість угод між суб'єктами бізнесу та освітніми закладами;
- визначення освітніх закладів, що отримують інвестиційні кошти, відбувається без проведення відкритих тендерів;
- недостатня ефективність механізмів контролю за цільовим використанням інвестиційних надходжень та відсутність методів інвестиційного менеджменту в управлінні закладами освіти;
- система показників оцінки діяльності навчальних закладів є неадекватною ринковим умовам та європейським вимогам (неадаптованість кваліфікаційних рівнів вищої освіти, відсутність єдиних критеріїв оцінки діяльності навчальних закладів та визначення їхнього статусу тощо);
- нестача педагогічних кадрів з вищою освітою в дошкільних та середніх навчальних закладах, кадрів з науковими ступенями та званнями у вищих навчальних закладах тощо¹.

Доцільно також звернути увагу на роль, яка відведена державі щодо вдосконалення форм професійного зростання працівників. Так, держава повинна брати активну участь у регулюванні навчання протягом усього життя, створювати всі необхідні умови для всебічного розвитку людини, здійснювати підтримку підприємств, організацій та установ, щоб останні були зацікавлені робити інвестиції в підвищення професійного рівня своїх працівників, удосконалювати систему отримання освіти (професійно-технічної, вищої, післядипломної та ін.), оскільки роботодавцям буде вигідно інвестувати кошти в персонал тільки за умови справедливого обґрунтування економічної ефективності інвестицій, а саме при досить високому рівні окупності та низькому рівні ризику.

З нашого погляду, для покращання ситуації з інвестиціями в системі освіти доцільно, перш за все, вдосконалити систему управління інноваційно-інвестиційною діяльністю цієї сфери й модернізувати її фінансово-економічний механізм та розробити відповідно до сучасних ринкових умов довгострокові стратегії стимулювання залучення освітніх інвестицій. Зокрема, до основних шляхів інвестиційної діяльності в освітній сфері слід віднести:

- підвищення ефективності формування й використання інвестиційних бюджетних видатків в освітній сфері;

¹ Яровенко, Т. С. Інвестиції в освіті: особливості, проблеми та тенденції [Електронний ресурс] / Т. С. Яровенко. – Режим доступу: <http://economics-issues.com.ua>.

- удосконалення методики визначення ефективності використання інвестиційних коштів на функціонування і розвиток освіти та її затвердження на державному рівні;
- впровадження цілісної системи середньо- і довгострокового планування інвестицій та інновацій у сфері освіти;
- інтеграція освіти і науки: більш повне використання наукового потенціалу навчальних закладів, педагогів-новаторів; активізація наукових підрозділів; співпраця з НАН України, галузевими академіями наук та іншими науковими установами;
- інтеграція освіти та науки до світового освітнього і наукового простору, співпраця з міжнародними, регіональними та національними фондами, налагодження взаємовигідних зв'язків із закордонними партнерами;
- урахування в інвестиційній політиці держави реальних потреб та інтересів усіх суб'єктів, які мають відношення до системи освіти¹;
- сприяння інтеграції науково-технічного потенціалу в промисловість та створення ефективної системи поєднання досягнень науки, технології, виробництва і ринку в контексті інноваційної політики;
- формування адекватної сучасним технологіям кадрової інфраструктури основних галузей промисловості і сфери послуг, здійснення оновлення професійної освіти з урахуванням потреб ринку праці, забезпечення випереджаючого розвитку початкової й середньої професійної освіти;
- створення наукової концепції інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів у контексті інтеграції науки, освіти, виробництва, бізнесу з метою виявлення слабких і сильних сторін;
- розширення повноважень органів місцевого самоврядування в питаннях управління освітою;
- істотне підвищення якості професійної освіти в економіці й управлінні;
- всебічний розвиток системи просвіти населення, професійної підготовки та перепідготовки, підвищення кваліфікації та післядипломного навчання, популяризації новітніх знань у науковій та науково-технологічній сферах тощо;
- забезпечення професійної підготовки та підвищення якості робочої сили у відповідності до структурних змін, які відбуваються в економіці;
- організація належної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, призначених для управління якістю освіти.

¹ Яровенко, Т. С. Інвестиції в освіті: особливості, проблеми та тенденції [Електронний ресурс] / Т. С. Яровенко. – Режим доступу: <http://economics-issues.com.ua>.

Зокрема, слід створити незалежну службу оцінки якості освіти, яка б оцінювала відповідність набутої якості освіти затвердженим вимогам і нормативним показникам.

Тобто подальший розвиток освітніх інвестицій має ґрунтуватися на підвищенні їх ефективності з метою забезпечення належної якості освітніх послуг та можливостей рівного доступу населення до їх отримання впродовж усього життя. Як зазначає І. В. Бушмарін, «роль грамотно підготовлених трудових ресурсів у еволюції економіки й суспільства в цілому стає виключно значимою. Пов'язано це з тим, що в міру розширення й поглиблення науково-технічної основи економіки, освоєння високоскладних технологій і поширення мікрокомп'ютерної техніки, а також входження громадського виробництва в інформаційну стадію, воно вже не може обходитися без масової творчої діяльності. Вперше в історії продуктивні сили виявилися на такому рівні, за якого їх еволюція стає можливою лише в умовах творчої активності працівників пригніченої частини професій і видів діяльності. Для цього потрібен усебічний, і передусім творчий, розвиток людини на всіх стадіях виховання, шкільного й вузівського навчання, прищеплення інтересу до наукових досліджень і творчому підходу до трудової діяльності. Підвищення інтелектуального потенціалу трудових ресурсів – один із головних напрямів соціальної еволюції сучасного суспільства, що набуває величезного загальнодержавного та глобального значення»¹. Підводячи підсумок, можемо констатувати: «без знань немає робочої сили, немає інтелектуальних ресурсів і людського капіталу».

2.7. Правові механізми залучення інтелектуальних ресурсів до інноваційної діяльності

Економічні відносини та явища, виникаючи і розвиваючись за відповідними закономірностями, впливають на інші соціальні взаємозв'язки, ускладнюючи їх. Вони можуть існувати тривалий час за повної чи часткової відсутності правового оформлення. Визнання чи невизнання державою економічних відносин шляхом їх закріплення в нормативно-правових актах у цілому не затримує розвиток останніх, однак додає питань щодо

¹ Бушмарін, І. В. Пути повышения творческого потенциала трудовых ресурсов: опыт экономически развитых стран [Текст] / И. В. Бушмарин // Труд за рубежом. – 2004. – № 2. – С. 113.

Зокрема, слід створити незалежну службу оцінки якості освіти, яка б оцінювала відповідність набутої якості освіти затвердженим вимогам і нормативним показникам.

Тобто подальший розвиток освітніх інвестицій має ґрунтуватися на підвищенні їх ефективності з метою забезпечення належної якості освітніх послуг та можливостей рівного доступу населення до їх отримання впродовж усього життя. Як зазначає І. В. Бушмарін, «роль грамотно підготовлених трудових ресурсів у еволюції економіки й суспільства в цілому стає виключно значимою. Пов'язано це з тим, що в міру розширення й поглиблення науково-технічної основи економіки, освоєння високоскладних технологій і поширення мікрокомп'ютерної техніки, а також входження громадського виробництва в інформаційну стадію, воно вже не може обходитися без масової творчої діяльності. Вперше в історії продуктивні сили виявилися на такому рівні, за якого їх еволюція стає можливою лише в умовах творчої активності працівників пригніченої частини професій і видів діяльності. Для цього потрібен усебічний, і передусім творчий, розвиток людини на всіх стадіях виховання, шкільного й вузівського навчання, прищеплення інтересу до наукових досліджень і творчому підходу до трудової діяльності. Підвищення інтелектуального потенціалу трудових ресурсів – один із головних напрямів соціальної еволюції сучасного суспільства, що набуває величезного загальнодержавного та глобального значення»¹. Підводячи підсумок, можемо констатувати: «без знань немає робочої сили, немає інтелектуальних ресурсів і людського капіталу».

2.7. Правові механізми залучення інтелектуальних ресурсів до інноваційної діяльності

Економічні відносини та явища, виникаючи і розвиваючись за відповідними закономірностями, впливають на інші соціальні взаємозв'язки, ускладнюючи їх. Вони можуть існувати тривалий час за повної чи часткової відсутності правового оформлення. Визнання чи невизнання державою економічних відносин шляхом їх закріплення в нормативно-правових актах у цілому не затримує розвиток останніх, однак додає питань щодо

¹ Бушмарін, І. В. Пути повышения творческого потенциала трудовых ресурсов: опыт экономически развитых стран [Текст] / И. В. Бушмарин // Труд за рубежом. – 2004. – № 2. – С. 113.

їх правильної правової кваліфікації і захисту прав учасників таких відносин у разі їх порушення.

Прикладом економічних відносин, потребуючих правової регламентації, є відносини із залучення та використання людського капіталу, який в умовах запровадження інноваційно спрямованої економіки набуває особливого значення, оскільки саме людський капітал є головним виробничим ресурсом економіки цього типу.

Теорія людського капіталу детально висвітлена в економічній науці. Зокрема, нею визначено, що людський капітал – це сформована в результаті інвестицій і накопичена людиною певна сукупність здоров'я, знань, навичок, здібностей, мотивацій, які доцільно використовуються в тій чи іншій сфері, сприяють її розвитку і росту продуктивності праці і тим самим впливають на збільшення заробітків (доходів) людини¹.

Генезис поняття людського капіталу налічує кілька десятиліть.

Спочатку під людським капіталом розуміли лише сукупність інвестицій в людину, що підвищує її здатність до праці, – освіта й професійні навички, а також доходи та комунікативність. Надалі поняття людського капіталу істотно розширилося. Згідно з останніми дослідженнями експертів Світового банку до людського капіталу входять споживчі витрати – витрати на харчування, одяг, житло, освіту, охорону здоров'я, культурні потреби, а також витрати держави на вказані цілі.

На сьогодні людський капітал в широкому значенні – це інтенсивний виробничий фактор економічного розвитку, розвитку суспільства і сім'ї, до складу якого входять освічені трудові ресурси, знання, інструментарій інтелектуальної та управлінської праці, середовище проживання і трудова діяльність, покликані забезпечувати ефективно і раціональне функціонування людського капіталу.

За рівнем економіки виокремлюють три види людського капіталу:

мікрорівень – індивідуальний людський капітал;

мезорівень – людський капітал фірми;

макрорівень – представлений місцевими і національним людським капіталом.

Капітал окремої людини можна визначити як сукупність невід'ємних людських рис, таких як здоров'я, навички, знання, інтелектуальні здібності, творчий потенціал, мораль, винахідливість, сміливість, співчуття і т. ін.

¹ Маврина, Н. А. Сущность человеческого капитала и особенности инвестиций в него [Текст] / Н. А. Маврина // Вестн. Челябинск. гос. ун-та. – 2008. – № 29 (130). – С. 12.

Людський капітал фірми визначається як сукупність певних якостей людини, що дозволяють фірмі отримувати певний дохід. Серед таких якостей можна виділити: кваліфікацію співробітника, досвід роботи, рівень здоров'я і т. д.

Людський капітал нації складається з індивідуальних капіталів мешканців країни або з місцевих капіталів відповідно до принципу, що не враховує суто індивідуальні характеристики людини. Серед характеристик, що враховуються при визначенні людського капіталу місцевого рівня, можна виділити такі: знання, навички, здоров'я та ін.¹

Таким чином, економічною наукою накопичено великий обсяг знань про теорію людського капіталу та закономірності його відтворення. Однак нині варто розглядати відносини із залучення та використання людського капіталу як основного виробничого ресурсу інноваційної економіки у правовому просторі.

Зокрема, варто зацентрувати увагу на людському капіталі не як на економічному явищі, а як на правовому об'єкті, з приводу якого виникають різноманітні правовідносини.

У сучасному інформаційному суспільстві за умов масового використання інформаційно-комунікаційних технологій і глобалізації соціально-економічних відносин формуються тенденції, які засвідчили відсталість чинного законодавства від потреб інноваційної економіки, декларативний та суперечливий характер його норм, непослідовність державної політики в інноваційній сфері.

Необхідність впровадження правових механізмів, які б забезпечили якісне й своєчасне відтворення людського капіталу, – на разі постає одним із актуальних питань розвитку інноваційних процесів у національній економіці. Його мета – надати належне правове оформлення використанню людського капіталу і здійснення державної підтримки у цьому напрямі.

Тendenції включення людського капіталу до правової сфери в Україні представлені практикою застосування запозиченої праці, трансферів професійних спортсменів на правах оренди.

Застосування в Україні запозиченої праці – поширення угод між суб'єктами господарювання про надання персоналу в оренду для використання його праці іншим суб'єктом господарювання. Передача працівника у розпорядження іншого суб'єкта господарювання (роботодавця) може відбуватися у формі тимчасової оренди персоналу для коротко-

¹ Васильев, И. В. Классификация человеческого капитала и инвестиций в него [Текст] / И. В. Васильев // Балт. экон. журн. – 2010. – №2(4). – С. 10–11.

строкових або довгострокових проектів (лізинг персоналу), аутсорсингу та аутстафінгу.

Проблеми правового регулювання трансферу спортсменів, зокрема, на правах оренди у професійному спорті, зумовлені відсутністю законодавчої регламентації відповідних відносин. Відносини переходу спортсменів на правах оренди від одного спортивного клубу до іншого в Україні врегульовуються лише регламентами відповідних спортивних організацій, зокрема щодо футболу діє Регламент Федерації футболу України зі статусу і трансферу футболістів¹.

Трансфер спортсмена – відносини, сторонами яких виступають організації, що приймають та передають спортсмена, та сам спортсмен. Змістом цих правовідносин є припинення трудових відносин спортсмена з організацією, що його передає, та укладення трудового договору з організацією, що його приймає.

Трансфер на правах оренди – це перехід футболіста з клубу походження до нового клубу на визначений строк.

Як правило, трансфер спортсмена оформлюється змішаним цивільно-правовим договором між спортивними клубами з обов'язком приймаючого клубу виплатити компенсацію за навчання, підготовку та вдосконалення майстерності спортсмена.

Аналіз запозиченої праці та трансферів спортсменів свідчить про те, що ці явища виникли з метою використання особистих якостей особи, її творчого потенціалу, здатності до праці, до вдосконалення, інших професійних і ділових рис характеру, що становлять у своїй сукупності індивідуальний людський капітал.

Отже, становлення людського капіталу як об'єкта правових відносин вже відбувається.

При наданні людському капіталу статусу об'єкта права виникає низка питань, що потребують вирішення. Серед них окреме місце посідають проблеми термінологічного характеру та проблеми закріплення механізмів державної підтримки відтворення людського капіталу.

Вважаємо, що термін «людський капітал» через свій суто економічний зміст потребує встановлення відповідника у праві. Таким відповідником може стати поняття «інтелектуальні ресурси», яке означає, що:

– володіючи інтелектом, люди реагують на зовнішній вплив свідомо, а не механічно, процес взаємодії між працівниками та керівництвом має двосторонній характер;

¹ Регламент Федерації футболу України зі статусу і трансферу футболістів від 19 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ffu.org.ua/files/ndocs_6.pdf.

– володіючи інтелектом, працівники здатні до постійного самовдосконалення і розвитку й таким чином є джерелом тривалого підвищення ефективності діяльності підприємства;

– люди обирають конкретний вид діяльності (виробничу, розумову, фізичну), усвідомлюючи при цьому цілі, яких хочуть досягти.

В інноваційній сфері людський капітал об'єктивно може бути виражений через категорію «інтелектуальні ресурси інноваційної діяльності». До складу цього поняття входять такі категорії: 1) наукові і науково-педагогічні працівники, які здійснюють наукову і науково-технічну діяльність відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»¹ від 13.12.1991 р. № 1977; 2) фахівці з питань менеджменту інноваційної діяльності; 3) державні службовці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо формування та реалізації державної політики у сфері інноваційної діяльності²; інші особи, зайняті в інноваційній сфері.

До осіб, зайнятих в інноваційній сфері, з нашого погляду, варто віднести: а) працівників, які працюють на посадах, не віднесених до посад наукових працівників, та результатом трудової діяльності яких є створення об'єктів права інтелектуальної власності або інноваційного продукту; б) фізичних осіб – підприємців незалежно від виду здійснюваної ними діяльності за умови створення об'єктів права інтелектуальної власності, що є результатом проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських та технологічних робіт, або інноваційного продукту; в) фізичних осіб, які не зареєстровані як підприємці, незалежно від їх професії та місця роботи за умови створення у позаробочий час об'єктів права інтелектуальної власності, що є результатом проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських та технологічних робіт, або інноваційного продукту; г) творчі колективи, що діють на підставі договору про просте товариство за умови створення ними у позаробочий час об'єктів права інтелектуальної власності, що є результатом проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських та технологічних робіт, або інноваційного продукту³.

¹ Про наукову і науково-технічну діяльність [Текст] : Закон України від 13.12.1991 № 1977 // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.

² Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи [Електронний ресурс] : розпорядження КМ України від 17.06.2009 № 680-р. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.

³ Кохан, В. П. До питання про правовий статус наукових працівників у проєкті Інноваційного кодексу [Текст] / В. П. Кохан // Проєкт Інноваційного кодексу України як новий етап розвитку нормотворення в інноваційній сфері : матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 14 черв. 2011 р. / редкол.: С. М. Прилипко, Ю. Є. Атаманова, Д. В. Задихайло. – Х. : ФІНН, 2011. – С.103–104.

З нашого погляду, одним із механізмів державної підтримки розвитку інтелектуальних ресурсів країни може бути запровадження нового напрямку державної економічної політики.

У статті 10 ГК України закріплені основні напрями економічної політики держави, в тому числі інвестиційна політика, яка «спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ним»¹.

Аналіз наведеної норми свідчить про підтримку державою відтворення фізичного капіталу підприємства, однак положення про інвестування розвитку та відтворення людського капіталу відсутні.

В умовах проголошення інноваційної спрямованості господарювання, як уже зазначалося, вирішальна роль належить кваліфікованим працівникам, які володіють знаннями і здатні їх генерувати. Саме тому визнання державою необхідності інвестування в інтелектуальні ресурси країни й створення умов для залучення і концентрації коштів на потреби відтворення інтелектуальних ресурсів від мікрорівня до макрорівня – один із правових механізмів забезпечення інвестування інноваційного розвитку економіки.

Крім визнання інвестування в інтелектуальні ресурси напрямом економічної політики держави і внесення відповідних змін до господарського законодавства України, роль держави в інвестуванні людського капіталу у інноваційної діяльності також полягає у такому.

Державою устанавлюється нормативне забезпечення сектору науки і освіти, забезпечується здійснення підготовки високопрофесійних кадрів через систему державних вищих навчальних закладів, магістратури, а також аспірантури і докторантури. До того ж, держава регулює порядок здійснення інвестиційної діяльності шляхом реєстрації, ліцензування, встановлення вимог та обмежень, визначення економічних нормативів і застосування заходів впливу.

Одним із завдань, які ставляться перед державою, є передбачити потреби у фахівцях, які поки відсутні, прогнозуючи нові види діяльності, і зорієнтувати на їх підготовку провідні вищі навчальні заклади. Робото-

¹ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. №436-IV [Текст] : за станом на 1 берез. 2014 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

давці при пошуку спеціалістів відповідного профілю орієнтуються на поточні потреби бізнесу і виробництва, однак часто стикаються з браком фахівців за новітніми галузями науки і техніки через стрімкий розвиток наукомістких технологій. Минає час, поки усвідомлення необхідності в спеціалістах окремого напрямку приводить до забезпечення державою механізму їх підготовки.

Отже, в умовах інноваційної економіки функція прогнозування набуває особливого значення, оскільки для ефективного здійснення інноваційної діяльності усіма суб'єктами господарювання незалежно від форми власності підготовка та освіта необхідних фахівців повинна здійснюватися на випередження – не для поточних завдань виробництва, а для майбутніх.

Залежно від виду інтелектуального забезпечення необхідно виділити низку напрямів державного інвестування інтелектуальних ресурсів інноваційної діяльності. Це вкладання коштів в:

- підготовку кваліфікованих фахівців з питань менеджменту інноваційної діяльності, в тому числі державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування у різних галузях інноваційної діяльності;
- організацію та проведення наукових конференцій, семінарів, форумів та інших наукових заходів, створення центрів наукової та інноваційної інформації;
- створення системи безперервного професійного розвитку працівників, адекватне заохочення творчих пошуків керівників і висококваліфікованого персоналу;
- підтримка прагнень працівників до постійного оновлення знань, високої особистої зацікавленості в ефективному запровадженні нових проектів і технологій, забезпеченні ефективної праці;
- забезпечення співпраці науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів і підприємств, які реалізують інноваційні проекти;
- розширення взаємодії провідних національних і зарубіжних науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів шляхом створення спільних програм обміну фахівцями, виконання спільних програм інноваційного розвитку;
- забезпечення сталого обсягу наукового знання, існуючого в державі, його відтворення і примноження;
- створення умов для зниження рівня наукової еміграції та забезпечення підтримки соціальних зв'язків фахівців з державою у випадку їх виїзду за кордон на постійне місце проживання.

При інвестуванні в інтелектуальні ресурси актуалізується питання якості інтелектуальних ресурсів, зокрема, на рівні суб'єктів господарювання – науково-виробничих об'єднань та інших інноваційних підприємств. Для визначення якості інтелектуальних ресурсів в інноваційній сфері можуть бути застосовані такі показники, як:

- частка працівників з вищою освітою;
- коефіцієнт відповідності освіти займаних посад;
- продуктивність праці;
- частка працівників, зайнятих інноваційною діяльністю;
- частка залучених іноземних працівників;
- частка працівників з науковим ступенем;
- рівень інноваційної культури;
- питома вага інноваційної продукції;
- мотиваційний чинник.

Значення наведених показників у тому, що на їх підставі можна встановити внесок інтелектуальних ресурсів в інноваційний розвиток, тобто виявити, як саме розподіляються ролі людського та фізичного капіталу в забезпеченні інноваційної діяльності підприємства. Визначення питомої ваги інтелектуальних ресурсів у забезпеченні інноваційного розвитку дозволить виявити слабкі місця чинної системи інноваційної діяльності та сформулювати ефективну інноваційну стратегію підприємства.

Таким чином, якість інтелектуальних ресурсів підприємства:

- виражається у продуктивності праці та обчислюється часом, витраченим на навчання і підготовку працівника;
- відображає загальний освітній рівень кадрового персоналу, рівень його професійних знань і навичок, тривалість і умови роботи за фахом;
- зумовлюється загальним рівнем культури та інтелектуальних здібностей працівників, системою цінностей, морально-етичними та волевими якостями, громадянською активністю та іншими соціально набутими якостями характеру.

На сьогодні актуальним є питання співвідношення інвестицій в людський капітал та інвестицій у фізичний капітал.

«Інвестиції в людський капітал у деякому відношенні подібні до інвестицій у фізичний капітал. Інвестування в людський і фізичний капітал має багато спільного. І той, і інший капітал накопичується в результаті додатка економічних ресурсів, які могли б бути використані для виробництва й поточного споживання інших предметів і послуг; і той, і інший капітал при інвестуванні дозволяють одержувати протягом тривалого часу

прибуток; нарешті, і той, і інший обмежені сторонами життя: машини зношуються, люди вмирають»¹.

Подібно до фізичного капіталу, людський капітал формується за допомогою інвестицій, має властивість накопичуватися, підданий моральному й фізичному зношуванню, має обмежений термін служби, приносить своєму власникові дохід протягом тривалого періоду часу, здійснює послуги, що мають вартість. На відміну від фізичного капіталу, людський капітал невіддільний від його носія – конкретної особистості².

Особливості інвестицій в інтелектуальні ресурси полягають у тому, що їх об'єктами виступають знання, досвід, кваліфікація, мотивація персоналу, організаційні можливості, канали комунікації організації, в той час як об'єктами традиційних інвестицій є новостворені і модернізовані основні фонди та оборотні кошти, цінні папери, цільові грошові вклади, науково-технічна продукція, інші об'єкти власності, майнові права та права інтелектуальної власності.

До того ж, інвестиції в інтелектуальні ресурси спрямовуються на придбання таких активів, якими можуть володіти не ті, хто їх купує. Так, людський капітал належить працівникам, яких наймають власники підприємств, інтелектуальний капітал, виражений в інтелектуальній власності та правах на неї, належить підприємству, а структурний капітал, виражений у вигляді корпоративної культури, може належати всьому колективу в цілому. Традиційні інвестиції спрямовуються на придбання елементів фізичного капіталу, що перебувають у власності тих, хто їх придбав, і використовуються у виробничих цілях найманими працівниками.

Особливості інвестування в інтелектуальні ресурси також пов'язані з ефектом мережевої взаємодії. Це означає, що ефективність інвестицій в інтелектуальні ресурси збільшується пропорційно до розповсюдження об'єктів інвестування, тобто пропорційно до зниження ступеня рідкісності того чи іншого об'єкта, в якийкладаються кошти.

Аналіз вітчизняного інвестиційного законодавства свідчить, що людський капітал (зокрема, інтелектуальні ресурси інноваційної діяльності) не виокремлюється законодавцем як об'єкт інвестиційної діяльності. Однак це не означає неможливість інвестування у ці ресурси. Перелік об'єктів інвестиційної діяльності визначений законом як невичерпний. Так, згідно

¹ Bell, D. The Third Technological Revolution & Its Possible Socio-Economic Consequences [Текст] / D. Bell. – Tokyo, 1990. – Р. 25.

² Никифорова, В. Г. Інвестування в людський капітал: механізми та інструментарій [Текст] / В. Г. Никифорова // Бізнесінформ. – 2013. – №4. – С. 275.

зі ст. 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність»¹ від 18.09.1991 р. № 1560 об'єктами інвестиційної діяльності можуть бути будь-яке майно, в тому числі основні фонди і оборотні кошти в усіх галузях та сферах народного господарства, цінні папери, цільові грошові вклади, науково-технічна продукція, інтелектуальні цінності, інші об'єкти власності, а також майнові права.

Вважаємо за необхідне доповнити ч. 1 ст. 4 цього Закону положенням такого змісту: «Людський капітал є об'єктом інвестиційної діяльності з урахуванням особливостей, визначених законом». Потребам часу відповідає розробка і прийняття окремого нормативно-правового акта, присвяченого інвестуванню в людський капітал. У ньому повинні бути визначені поняття «людського капіталу як об'єкта інвестування», загальні умови і порядок здійснення такого інвестування, а також його суб'єкти і види. Законодавче упорядкування вказаних питань сприятиме розвитку інвестування в людський капітал і підвищить його інноваційний потенціал до використання і генерування нових ідей, підходів і рішень у виробництві, що позитивно вплине на інноваційну економічну сферу.

З метою дослідження інвестиційної привабливості інтелектуальних ресурсів спершу необхідно надати визначення інвестицій в інтелектуальні ресурси. Поняття інвестицій має як економічне, так і правове змістовне наповнення. З економічної точки зору вони є капіталом, а інвестиційна діяльність – процесом розміщення капіталу. Підхід правової науки до інвестицій має інший акцент – право власності. Інвестиціями тут визнаються всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність»). Відповідно інвестиційна діяльність розглядається як сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій (ч. 1 ст. 2 Закону).

Інвестиції в інтелектуальні ресурси інноваційної діяльності – це цільові витрати на підтримку і розвиток активів інтелектуальних ресурсів, виражені у грошовій, майновій або інтелектуальній формах.

У широкому значенні інвестиції в людський капітал – це будь-які дії, що сприяють розвиткові його активів. До основних активів інте-

¹ Про інвестиційну діяльність [Текст] : Закон України від 18.09.1991 № 1560 // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 646.

лектуальних ресурсів інноваційної діяльності належать: знання, здобуті шляхом загальної і вищої освіти, навчання в аспірантурі і докторантурі, самовдосконалення, а також вміння і компетентність; ділові і моральні риси, зокрема здатність до саморозвитку; професійна мотивація; володіння інформацією (інформованість); здоров'я; мобільність.

Інвестиції в інтелектуальні ресурси інноваційної діяльності можна класифікувати за видом активу, тобто цільовими витратами на:

- підвищення кваліфікації, підготовку і перепідготовку кадрів;
- професійне самовдосконалення, іншу додаткову освіту;
- полівалентність персоналу – здатність працівників виконувати широке коло робіт, не обмежених однією спеціалізацією;
- виховання ділових і моральних якостей, серед яких цінними є вміння підтримувати нормальні стосунки в колективі і налагоджувати ділові контакти, інтелектуальна мобільність, корпоративність, духовна стабільність;
- формування і зміцнення професійної мотивації;
- інформаційну мобільність – здатність до оволодіння інформацією з метою її подальшого використання;
- охорону здоров'я;
- переміщення фахівців та членів їхніх сімей, зумовлені специфікою інноваційного виробництва.

На рівні підприємства можна виокремити низку видів інвестицій в людський капітал:

- інвестиції в навчання співробітників (навчання в освітніх установах, внутрішню бізнес-освіту), які призводять до вдосконалення підготовки маркетингових матеріалів (презентацій, докладного опису послуг та реалізації проектів, технічних пропозицій і т. д.);
- інвестиції у підвищення універсальності робочих груп, що має наслідком збільшення продуктивності праці персоналу;
- інвестиції у підвищення рівня задоволеності персоналу (шляхом створення сприятливого клімату в колективі, заохочення результатів роботи співробітників; доступність інформації, підготовка та навчання, просування по службі, можливість брати участь у прийнятті рішень; удосконалення обладнання робочого місця, охорони праці та її безпеки), що сприяють підвищенню продуктивності праці і вдосконаленню методики виконання договорів в інноваційній сфері;
- інші інвестиції.

Інноваційна спрямованість стратегії і тактики розвитку виробництва висуває нові вимоги до кадрового персоналу підприємства і його людського капіталу.

Вітчизняними підприємствами на сьогоднішній день найбільш затребувана інноваційна стратегія «перенесення», яка характеризується тим, що для освоєння виробництва нової продукції за кордоном купуються ліцензії на новітні високоефективні наукові та виробничо-технологічні розробки. У межах цієї стратегії численні інвестиції у придбання і впровадження інноваційної технології на практиці можуть виявитися не такими ефективними, порівняно з теоретичними та прогнозними розрахунками, і, в першу чергу, це може бути зумовлено низьким рівнем розвитку людського капіталу підприємства, неготовністю чи нездатністю персоналу зрозуміти нову технологію і ефективно її використовувати. Враховуючи цей факт, важливо постійно оцінювати готовність персоналу до інноваційних перетворень, аналізуючи наявність у нього необхідного запасу людського капіталу, мотивації до його застосування, а також контролюючи відсутність причин для опору змінам, впроваджуваним на підприємстві.

Інноваційний потенціал людського капіталу має важливе значення з огляду на те, що входить до структури інноваційного потенціалу підприємства. У науці під інноваційним потенціалом людського капіталу розуміють здатність сприймати, використовувати і генерувати нові ідеї, підходи і рішення, практики у процесі трудової діяльності в ситуації невизначеності, що забезпечують досягнення економічного і соціального ефекту. На підставі цього інноваційний потенціал підприємства можна охарактеризувати як його готовність та спроможність до використання інноваційних можливостей, він охоплює ресурси, кошти, запаси, які можуть бути використані фізичними і юридичними особами в процесі інноваційного розвитку.

Міру готовності персоналу використовувати свій людський капітал для реалізації комплексу завдань, що забезпечують функціонування підприємства в умовах впровадження інноваційної технології, а також здатність виконувати інноваційні перетворення у науковій літературі запропоновано називати інноваційною готовністю людського капіталу¹. Підвищення рівня інноваційної готовності людського капіталу приводить до

¹ Ванин, Е. В. Повышение эффективности внедрения инноваций на предприятии путем инвестирования средств в человеческий капитал [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (управление инновациями)» / Е. В. Ванин. – Н. Новгород, 2011. – С. 3.

зростання ефективності впровадження інноваційної технології на підприємстві, що зумовлює актуальність інвестування коштів в інновації з урахуванням оцінки готовності людського капіталу до їх упровадження.

З нашого погляду, інноваційна готовність людського капіталу – це не що інше, як власне інноваційний потенціал, що відображає здатність кадрового персоналу підприємства застосувати на практиці наявні інноваційні можливості.

З метою підвищення рівня інноваційної готовності людського капіталу підприємства Є. В. Ваніним запропоновано основні напрями інвестування коштів в людський капітал, якими автор визначив:

1) кількісний склад персоналу: у випадку невідповідності фактичного складу персоналу необхідній кількості для застосування нової технології – інвестування коштів в набір, наймання, звільнення персоналу;

2) базові знання і навички персоналу:

– інвестування у пошук, добір та наймання персоналу з необхідним базовим рівнем освіти;

– інвестування в освіту працівників, необхідну для впровадження інновацій;

– інвестування в підвищення кваліфікації працівників з метою пояснення сутності технологій та змін;

3) професійний досвід, знання та якості:

– інвестування коштів у пошук спеціалістів з необхідними професійними знаннями і якостями, залучення їх до роботи як працівників або консультантів;

– інвестування у стажування та відрядження працівників і керівників до аналогічних підприємств або підприємств, що є розробниками впроваджуваної технології;

– інвестування в підвищення кваліфікації, необхідне для отримання додаткових професійних навичок і знань;

4) зменшення опору змінам і мотивація персоналу:

– інвестування в різні заходи, спрямовані на зменшення опору персоналу інноваційним перетворенням;

– інвестування в грошові і не грошові методи мотивації персоналу до праці;

– проведення різноманітних тренінгів у сфері інновацій з метою стимулювання та їх пояснення;

5) система комунікацій та обміну досвідом:

- інвестування у розвиток системи комунікації персоналу, забезпечення обміну досвідом, створення відповідних умов;
- інвестування у забезпечення своєчасного доступу до будь-якої необхідної інформації;
- інвестування в управління конфліктами, запрошення психологів та спеціалістів¹.

Аналіз сутності інноваційного потенціалу людського капіталу підприємства свідчить, що він являє собою явище зі складною організованою системою, до якої входить чотири складові:

1) сутнісна складова – передбачає наявність або відсутність знань про сутність нововведень, які планується впроваджувати на підприємстві, виконує інформативну та систематизуючі функції;

2) мотиваційна складова – дозволяє виявити мотиви, які керують працівниками під час організації нововведень, тому її функцією є спонукання персоналу до активного здійснення інноваційної діяльності;

3) комунікативна складова – виражає і відображає рух відносин у процесі впровадження інновацій, характеризує функції взаємодії між працівниками; показує ступінь залучення працівника до інноваційної діяльності та визначає її якість;

4) практична складова – означає володіння технологією розробки і впровадження інновації на підприємстві. При цьому особливого значення набувають творчі підходи працівників до виконання професійних обов'язків, які в інноваційній діяльності посідають чільне місце.

Особливості людського капіталу, про які мова йшла вище і які відрізняють його від капіталу фізичного, зумовлюють досить високий ступінь ризику його інвестування як для підприємства, так і для держави.

Для підприємства існує велика ймовірність, що кошти, вкладені в професійний розвиток працівників, не матимуть очікуваного економічного ефекту через низку об'єктивних обставин.

Для держави інвестиційні ризики полягають у тому, що вкладені нею кошти у підготовку кваліфікованих кадрів в галузі науки та інновацій, забезпечення їх безперервної освіти, співробітництво провідних наукових та інноваційних центрів можуть не повернутися у зв'язку з еміграцією фахівців за кордон, науковою еміграцією – полишенням особами сфери

¹ Ванин, Е. В. Повышение эффективности внедрения инноваций на предприятии путем инвестирования средств в человеческий капитал [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (управление инновациями)» / Е. В. Ванин. – Н. Новгород, 2011. – С. 15.

науки та інновацій, а також відсутністю запланованих досягнень від підтримки наукового співробітництва.

Розглянемо детальніше ризики інвестування в інтелектуальні ресурси для підприємства.

Інвестування в людський капітал має комплексний вплив на всі стадії його відтворення. Так, якщо інвестування в освіту та професійний розвиток людини сприяє якісному і кількісному формуванню і накопиченню людського капіталу, інвестування в мобільність і полівалентність персоналу дозволяє досягти найбільш ефективних умов його використання, то інвестиції в охорону здоров'я виконують функції збільшення тривалості періоду високопродуктивного використання людського капіталу. Саме тому найбільш ефективним для підприємства є комплексне, обґрунтоване та своєчасне вкладення коштів у різні види інвестування в людський капітал.

1. Найбільш важливим і економічно виправданим для підприємства видом інвестицій у людський капітал є інвестування в освіту, професійний розвиток та перепідготовку персоналу. Зазначений вид інвестування має найвищий рівень соціально-економічної ефективності як для підприємства, так і безпосередньо для працівника. Однак, інвестуючи кошти в професійний та особистий розвиток персоналу, підприємство отримує найбільший ступінь ризику, який пов'язаний з високою ймовірністю звільнення працівника відразу після навчання або через невеликий час, що минув з моменту його навчання, що в першу чергу викликано зростанням вартості працівника на ринку праці та підвищенням попиту на його працю.

Ще однією складовою ризику при здійсненні інвестування в освіту та професійну підготовку персоналу є ймовірність низького рівня засвоєння нових знань і навичок працівниками в процесі навчання або в результаті високої складності викладання матеріалу, або недостатньої освітньої і професійної підготовки працівників, або у зв'язку з відсутністю у них зацікавленості у власному професійному розвитку в запропонованому напрямі. Однак навіть якщо припустити, що працівник повністю засвоїв матеріал і отримав достатній обсяг необхідних теоретичних знань і практичних навичок, проте якщо він не має можливості найближчим часом застосувати їх у практичній діяльності, існує дуже висока ймовірність того, що підприємство повністю або частково втратить інвестовані кошти в професійний розвиток такого працівника. Набуті працівником знання та навички без їх систематичного застосування у практичній діяльності з часом забуваються і морально застарівають, що потребує від підприємства додаткового вкладення коштів.

При цьому актуалізується питання контролю рівня засвоєння працівниками нових знань і навичок в процесі навчання за допомогою правових засобів. Одним із дієвих засобів контролю можуть стати процедури атестації відповідності працівників займаним посадам, які проводяться підприємством згідно із законодавством про працю, а також перевірка набутих знань працівників за допомогою тестової форми контролю або інших засобів.

Ще одним фактором ризику розглядуваного виду інвестування необхідно назвати необґрунтоване навчання працівників за програмами, набуті знання і вміння за якими не можуть бути повністю або частково використані в умовах цього підприємства або взагалі не мають практичного застосування. У цьому випадку навіть успішне закінчення такого навчання не дозволить підприємству отримати пряму економічну віддачу від вкладених у навчання персоналу коштів.

Зазначений фактор ризику пов'язаний з одним із найважливіших питань розвитку ринку праці – узгодження між собою освітніх систем, запроваджених у країні, і ринку праці. Системи освіти, зокрема, у сфері інноваційної діяльності мають відповідати потребам ринку праці, для виявлення яких необхідно періодично формувати прогнози швидкості затребуваності професій. Приміром, фахівці Московської школи управління «Сколково» підготували «Атлас 100 нових професій и 30 професій, які знищить автоматизація»¹. В атласі детально за 19 основними галузями і технологічними напрямками (від медицини та біотехнологій до будівництва та індустрії дитячих товарів) проаналізовані ключові зміни і нові технології, які приведуть до появи нових професій в інтервалі до і після 2020 року, а також визначена низка професій, які зникнуть через відсутність попиту.

2. Наступним пріоритетним для підприємства видом вкладення коштів у людський капітал є інвестування в інноваційну та творчу діяльність персоналу шляхом створення відповідних мотиваційних умов, стимулів і зацікавленості працівників в інноваційній спрямованості своєї праці. Основними факторами ризику при здійсненні цього виду інвестування в людський капітал є відсутність у працівників бажання змінювати установлену організацію та зміст праці, і невідповідність вимог, що висуваються підприємством до якості праці, та сформованого рівня її оплати на підприємстві.

¹ Куда не стоит идти учиться: 30 вымирающих профессий [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://money.ru.msn.com/reviews/calc/362317/full/>. – Заголовок з екрана.

3. Третьою за значенням інвестиційною складовою для підприємства є інвестування в мобільність і полівалентність персоналу, покликане скоротити необґрунтовану надлишкову чисельність персоналу і значно збільшити його взаємозамінність й професійну функціональність. Основним ризиком цього виду інвестування, як і у попереднього виду, є відсутність у працівників бажання здобувати додаткові знання, змінювати зміст праці в результаті невідповідності вимог до якості праці та рівня її оплати на підприємстві. Сюди також відноситься відсутність можливості кар'єрного росту працівника, якого навчають.

4. Вкладення коштів в охорону здоров'я є одним із найменш вигідних видів інвестування в людський капітал для підприємства, однак найбільш привабливим для його працівників. Цей вид інвестування створює умови для поліпшення фізичного і морального стану здоров'я та якості життя працівників підприємства, скорочення й усунення фактів захворюваності та травматизму, що дозволяє поліпшити добробут як окремої людини, так і нації у цілому.

Інвестування в охорону здоров'я в сучасних економічних умовах може здійснюватися переважно економічно успішними і соціально відповідальними підприємствами шляхом оплати медичних страховок, спортивних абонементів і систематичного проведення медичних оглядів. У цьому випадку ризик для підприємства полягає в ймовірності захворювання працівника незалежно від того, інвестувалися підприємством кошти в охорону його здоров'я чи ні.

5. Найменш пріоритетним для підприємства є інвестування в професійну мотивацію персоналу до розвитку, оскільки воно не може гарантувати максимально швидкої віддачі, до того ж існує ризик втрати вкладених коштів, якщо мотивація не дасть очікуваного ефекту. У разі якщо працівники зацікавлені у професійному розвитку, ефективність інвестування буде залежати від того, наскільки вони зможуть реалізувати свої професійні амбіції та застосувати отримані знання і навички на практиці самостійно або за рахунок підтримки підприємства.

Таким чином, обираючи той чи інший вид інвестування в людський капітал, підприємству варто не стільки керуватися бажанням отримати максимальний прибуток за короткий час, скільки враховувати можливість працівників щодо власного професійного розвитку. Разом з тим, підприємство також має враховувати можливі фактори ризику та своєчасно розробляти і впроваджувати заходи щодо їх мінімізації та усунення при здійсненні кожного виду інвестування в людський капітал.

За умов запровадження інноваційного способу господарювання для України однією з найбільш гострих є проблема формування працівників нового типу, адаптивних вимогам інноваційного розвитку, створення необхідних умов щодо максимального використання творчих здібностей кожної людини¹. Нестача кваліфікованих кадрів у галузі інновацій, дефіцит професіоналів усіх рівнів гальмує розвиток інноваційного ринку.

Л. П. Червінська виокремлює дві основні групи працівників – носіїв інноваційної праці. «Це виробничий персонал, керівники і спеціалісти, інженерно-технологічні кадри та рядові працівники підприємств і організацій, які безпосередньо задіяні у виробничих процесах, ... а також можуть бути генераторами, розробниками нових ідей і технологій; наукові працівники науково-дослідних установ та навчальних закладів, конструкторських бюро, проектних інститутів, науково-виробничих об'єднань, технопарків, які займаються науковими дослідженнями і продукують нові ідеї, наукові розробки»².

Якщо правовий статус наукових працівників характеризується визначеністю стосовно їх трудових прав та обов'язків, добре досліджений правовою наукою, то по-іншому виглядає ситуація з законодавчою регламентацією інноваційної праці осіб, які здійснюють її на виробництві шляхом створення і реалізації інновацій.

У юридичній літературі основними критеріями віднесення працівників до категорії науковців визначені: наявність відповідної кваліфікації, що включає в себе вищу освіту та (або) науковий ступінь (вчене звання); напрям виконуваної роботи – наукова та (або) науково-технічна діяльність; професійне зайняття таким видом діяльності. Зокрема, Г. О. Барабаш вважає, що «до наукової також відноситься діяльність, яка здійснюється інженерами, технологами, іншими професіоналами за умови, якщо вона носила науковий характер і підтверджена довідкою відповідного підприємства, установи чи організації»³.

З огляду на те, що сьогодні інноваційна праця як явище із великим змістовним навантаженням вийшла за межі економічної науки і впливає на суспільні відносини у цілому, доцільно запровадити юридичні харак-

¹ Лук'янченко, Н. Д. Управління розвитком інноваційної праці: теорія та практика [Текст] : монографія / Н. Д. Лук'янченко, С. Ю. Бунтовський. – Донецьк, 2011. – С. 13.

² Червінська, Л. П. Інноваційна трудова діяльність: сутність та особливості [Текст] / Л. П. Червінська, М. І. Кальніцький // Економіка, фінанси, право. – 2010. – №9. – С. 14.

³ Барабаш, Г. О. Особливості правового регулювання праці науковців і його вдосконалення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Барабаш Галина Олександрівна. – Х., 2005. – С. 36.

теристики і критерії цієї категорії задля переведення існування інноваційної праці у правову площину.

Задля цього необхідно сформулювати правові критерії віднесення працівників до суб'єктів інноваційної праці та визначити процедури підтвердження ними професійних якостей, потрібних для ефективного здійснення підприємством інноваційної діяльності.

Вихідними положеннями для формування правових критеріїв віднесення працівників до суб'єктів інноваційної праці служать положення про поняття та ознаки інноваційного підприємства.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р. №40 інноваційне підприємство – підприємство (об'єднання підприємств), що розробляє, виробляє і реалізує інноваційні продукти і (або) продукцію чи послуги, обсяг яких у грошовому вимірі перевищує 70 відсотків його загального обсягу продукції і (або) послуг¹.

Отже, законодавчо встановлено лише один кількісний критерій віднесення підприємств до інноваційних, однак система критеріїв визначення інноваційності підприємств являє комплекс кількісних і якісних показників.

До кількісних критеріїв належать:

- частка витрат на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи в загальному обсязі витрат підприємства;
- частка інноваційної продукції в обсязі продукції, виробленої підприємством;
- індекс доходності інноваційної діяльності.

Основними якісними критеріями, що характеризують рівень інноваційності підприємства, є:

- переважання на підприємстві технологічних інновацій (продуктових, процесних) відносно обсягу організаційних і маркетингових інновацій;
- віднесення підприємства до одного з двох типів: 1) які здійснюють розробку об'єктів інтелектуальної власності і реалізують їх з часткою інноваційної продукції в загальному обсязі реалізованої продукції не менше 50% і 2) підприємств, які впроваджують придбані об'єкти інтелектуальної власності.

Аналіз ознак інноваційних підприємств дозволяє стверджувати, що критеріями віднесення працівників до суб'єктів інноваційної праці можуть бути запропоновані:

¹ Про інноваційну діяльність [Текст] : Закон України від 04.07.2002 №40 // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – №36. – Ст. 266.

- здійснення підприємством інноваційної діяльності за пріоритетними напрямками інноваційної діяльності (згідно з однойменним Законом¹);
- більше ніж 70 відсотків обсягу продукції підприємства (у грошовому вимірі) за звітний податковий період є інноваційними продуктами і (або) інноваційною продукцією;
- трудова функція працівників полягає у створенні інновацій, тобто розробці, впровадженні у виробництво та реалізації інноваційного продукту.

Важливого значення в розрізі забезпечення інноваційного підприємства кваліфікованими кадрами набувають процедури перевірки відповідності працівників виконуваній роботі та підтвердження професійних якостей, потрібних для ефективного здійснення підприємством інноваційної діяльності.

Питання про необхідні для виконання трудової функції якості є одним із головних. Будь-яка професія, робота мають свої особливості, тому в кожному конкретному випадку до працівників висувають вимоги з огляду на ці особливості, однак це не виключає можливості узагальнення загальних критеріїв їх оцінки.

На цей час для оцінки відповідності працівників вимогам посади або роботи застосовуються атестація та ділова оцінка персоналу. Ці явища пов'язані спільністю цілей і загальною спрямованістю цих процедур. Однак між ними є й відмінності.

На відміну від атестації працівників, оцінка персоналу не передбачена в нормативному порядку законодавцем, а встановлюється внутрішніми рішеннями й локальними актами підприємства, характеризується меншою формалізованістю, й виступає активним методом управління кадрами.

Оскільки оцінка персоналу не обмежена рамками атестації, її критерії оцінки не є незмінними, а обираються залежно від вирішення конкретних завдань (кар'єрний ріст, підвищення оплати праці або звільнення), а також від категорій і посад працівників. Критерії можуть бути виражені у вигляді кількісних, фінансових, часових показників, якісної оцінки тощо й диференціюються залежно від складності й характеру праці. Тому для об'єктивного оцінювання оперують сукупністю, комплексом декількох показників.

Якщо результати атестації працівників є юридично обов'язковими, то наслідки оцінки персоналу, здійсненої у межах підприємства, не мають

¹ Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні [Текст] : Закон України від 08.09.2011 № 3715 // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 19–20. – С. 799. – Ст. 166.

значення результатів атестації: в разі незадовільної оцінки професійного рівня працівника його не може бути звільнено, а лише запропоновано іншу посаду за його згодою.

Невідповідність працівника займаній посаді чи виконуваній роботі знаходить свій прояв у процесі здійснення трудової діяльності й виражається у недостатній кваліфікації працівника. Недостатня кваліфікація може виявлятися у відсутності в працівника теоретичних і практичних знань, навичок і вмінь, що позбавляє його можливості належним чином виконувати трудові обов'язки на займаній посаді (при виконанні дорученої роботи).

Якщо роботодавець належним чином не забезпечив підвищення кваліфікації чи перепідготовку працівників (не створив належні умови праці), у вину останнім неможливо поставити недостатню кваліфікацію.

На сьогодні правова база, регулююча відносини з атестаційної процедури працівників, не відповідає вимогам нового трудового законодавства, оскільки є відомчою або галузевою й не поширюється на провідну категорію працівників. Універсальним нормативно-правовим актом, який присвячено розглядуваним проблемам і який має найширшу дію, є Положення про проведення атестації керівних, інженерно-технічних працівників та інших спеціалістів підприємств та організацій промисловості, будівництва, сільського господарства, транспорту і зв'язку, затверджене постановою Держкому Ради Міністрів СРСР з науки і техніки та Держкому з питань праці та заробітної плати від 05.10.1973 р. №420/267¹. Цей акт має комплексний характер і хоча продовжує діяти в частині, що не суперечить чинному національному законодавству, але, звичайно, не в змозі більше бути підставою для атестаційних відносин внаслідок своєї неактуальності.

У такому випадку виходом є звернення до локального нормативно-правового регулювання праці.

Умови праці, які постійно й інтенсивно змінюються за сучасних умов ринкових перетворень, вимагають швидкого й точного реагування на соціально-трудова процеси. Локальна правова регламентація забезпечує можливість якнайшвидшого врахування таких змін, оскільки однією з характерних є її динамічність.

¹ О проведении аттестации руководящих, инженерно-технических работников и других специалистов предприятий и организаций промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи [Текст] : постановление Совмина СССР от 26.07.1973 №531 // СП СССР. – 1973. – № 18. – Ст. 103.

Однак установлення атестації локальними актами можливе лише із застереженням застосування її наслідків тільки у бік непогіршення правового становища працівників, передбаченого законодавством про працю.

Таким чином, процедури атестації та оцінки працівників, працюючих на інноваційних підприємствах, повинні бути закріплені як на законодавчому, так і локальному рівнях правового регулювання. З цією метою пропонуємо центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері інновацій, розробити і прийняти Положення про атестацію працівників інноваційних підприємств, у якому доцільно висвітлити такі моменти:

1) категорії осіб, які підлягатимуть атестаційним процедурам, у сфері інноваційної діяльності;

2) критерії відповідності працівника виконуваній роботі або займаній посаді. Можна запропонувати: а) загальний обсяг запропонованої роботи, б) дотримання строків її виконання, в) якість виконання доручення роботодавця і г) відповідність працівника професійно-кваліфікаційним вимогам.

Оцінка ефективності трудової діяльності працівників інноваційного підприємства може здійснюватися за низкою показників, серед яких варто виділити: а) кількість створених об'єктів інтелектуальної власності, б) відсоток їх впровадження у виробництво, в) відсоток працівників, задіяних в реалізації інновацій;

3) порядок здійснення атестації працівників;

4) види і строки проведення атестації. Встановлення строків атестаційних процедур – це гарантія і впевненість для працівників, що вони працюватимуть протягом відповідного строку й за цей час зможуть виявити ініціативу, набути нових знань, підвищити свій рівень кваліфікації або набути нову, досягти певних результатів у роботі. До того ж регулярність її проведення забезпечує системність і періодичність оцінки ділової кваліфікації й професійної майстерності, що, у свою чергу, позитивно впливає на процес організації праці на конкретному підприємстві;

5) результати атестаційної процедури – рішення про відповідність або невідповідність працівника виконуваній роботі або займаній посаді і його наслідки.

На рівні підприємства також можуть бути прийняті локальні акти про атестацію та оцінку працівників, що сприятиме ефективному підбору й розстановці кваліфікованих кадрів.

Проходження атестації є значущим не лише для кадрової політики підприємства, а й для самого працівника, оскільки внаслідок цього його

статус на підприємстві може істотно змінитись. Зміни можуть полягати у переведенні на іншу посаду, збільшенні чи зменшенні повноважень, розмірі заробітної плати та ін.

Зміст інноваційної праці охоплює собою працю окремих категорій громадян, які у процесі трудової діяльності здійснюють розробку і впровадження у виробництво наукових (науково-технічних) результатів з метою їх комерціалізації. Отже, інноваційною визнається праця осіб, безпосередньо задіяних в інноваційному циклі науково-технічної продукції на будь-якій його стадії. Це вузьке розуміння інноваційної праці.

Однією з визначальних особливостей праці в інноваційній сфері є її творчий характер, що виявляється у постійному виробництві нових і вдосконаленні існуючих ідей, рішень, технологій тощо. Ця творча компонента становить собою сутність інноваційної діяльності, а також якнайкраще характеризує працю осіб, які її здійснюють.

На думку Л. А. Коваль, застосування терміна «інноваційна праця» необхідне для характеристики трудової діяльності персоналу, яка за змістом поряд із репродуктивною компонентою містить творчу компоненту, спрямовується на створення на основі науково-технічного прогресу нових продуктів, послуг та інших споживчих вартостей, їх впровадження, використання, комерціалізацію у різних сферах із метою одержання певного корисного ефекту (економічного, соціального, науково-технічного, екологічного тощо) та задоволення суспільних потреб¹.

Інноваційна праця персоналу розглядається як трудова діяльність творчого змісту, яка спрямовується на використання результатів наукових досліджень і проведення розробок нових ідей для поширення та оновлення номенклатури, поліпшення якості продукції (товарів, послуг), удосконалення технології їх виготовлення з наступним запровадженням у виробництво та ефективною реалізацією на внутрішньому і зовнішньому ринках².

Вищим ступенем абстрактності володіє висновок С. Ю. Бунтовського, Н. Д. Лук'янченко, які стверджують, що інноваційна праця – це трудова

¹ Коваль, Л. А. Соціально-економічні важелі активізації інноваційної праці на промислових підприємствах [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.09.01 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика» / Л. А. Коваль. – К., 2002. – С. 6.

² Там само.

діяльність, для якої характерна висока частка знаннєвої, інтелектуальної, творчої компоненти і яка здатна задовольнити суспільні потреби з більш корисним ефектом. На їх думку, це поняття «уособлює глибокі зміни в елементах процесу праці, у змісті праці, її насиченість новими компонентами і концентрацію цих компонентів»¹.

Деякі фахівці виокремлюють категорію «інноваційна активність» як багаторівневу категорію, яка відображає здатність та активне прагнення найманих працівників до розробки і впровадження інновацій у відповідності з ринковим попитом на основі набуття новітніх знань, постійного професійного самовдосконалення та розвитку². Аналіз наукових поглядів на інноваційну активність дозволяє стверджувати, що вона є початковою стадією інноваційної праці, завдання якої полягає у формуванні інноваційної поведінки працівника і спонукає його до створення інновацій.

Однак ми вважаємо, що інноваційна активність виступає лише ознакою інноваційної праці і не має самостійного значення у змісті цього поняття.

Погоджуємося з А. М. Колотом у тому, що інноваційність притаманна якщо не всім, то більшості видів трудової діяльності, вона є або може бути у всіх процесах. Цей висновок названий автор логічно виводить з визначення інновацій як «нових знань у вигляді досконалих чи принципово нових ідей, проектів, результатів наукових досліджень тощо; змін творчого характеру, дещо нове у сфері діяльності людини; результат творчого процесу у вигляді нових споживчих вартостей; реалізації нових ідей у діяльності людини, яка сприяє задоволенню потреб і приносить економічну вигоду тим, хто ці ідеї продукує, поширює і запроваджує»³.

У широкому розумінні інноваційною може бути визнана будь-яка праця, при здійсненні якої застосовуються нові або удосконалені ідеї, методи, технологічні рішення, або мають місце інші творчі моменти, що полегшують трудову діяльність та зменшують фінансово-економічні витрати підприємства.

¹ Лук'яненко, Н. Д. Управління розвитком інноваційної праці: теорія та практика [Текст] : монографія / Н. Д. Лук'яненко, С. Ю. Бунтовський. – Донецьк, 2011. – С. 31.

² Збаржевецька, Л. Д. Підвищення інноваційної активності найманих працівників в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика» / Л. Д. Збаржевецька. – К., 2010. – С. 5.

³ Колот, А. М. Інноваційна праця та інтелектуальний капітал у системі факторів формування економіки знань [Текст] / А. М. Колот // Екон. теорія. – 2007. – № 2. – С. 6, 7.

Про вузьке розуміння цього терміна мова йшла вище: це трудова діяльність окремих категорій працівників (наукові кадри, виробничий персонал інноваційних підприємств та деякі інші), об'єктом якої є створення інновації, що полягає у розробці, впровадженні у виробництво та реалізації інноваційного продукту. Вона є невід'ємною від її носія, має індивідуальний, суб'єктивний і переважно творчий характер. Це трудова діяльність, яка крім регламентованої складової праці містить й інноваційну складову, що перетворює її на якісно новий вид трудової діяльності – інноваційну працю. Отже, поряд із фізичною та розумовою працею виокремлюється і праця інноваційна.

До ознак інноваційної праці у вузькому значенні відносимо:

1) творчий характер, що виявляється у постійному виробництві нових і вдосконаленні існуючих ідей, рішень, технологій тощо. Ця творча компонента становить собою сутність інноваційної діяльності, а також якнайкраще характеризує працю осіб, що її здійснюють;

2) інноваційну активність, яка базується на творчих та інтелектуальних здібностях і ступінь якої неоднаковий у працівників. Вона показує стан готовності персоналу до виконання своїх трудових обов'язків і залежить більшою мірою від особистих якостей індивіда;

3) суб'єктивний, індивідуальний характер, зумовлений здатністю людини до творчості та інтелектом, що не вичерпуються із часом і виступають об'єктом інвестування;

4) ризиковий та слабо прогнозований характер кінцевого результату.

Інноваційна праця, в першу чергу, – сукупність економічних відносин, що розвиваються за власними закономірностями і здатні здійснювати взаємний вплив на інші суспільні відносини. Наведені особливості інноваційної праці зумовлюють появу нових видів трудової діяльності, які потребують правового упорядкування.

Започаткування в державі окремих рис інноваційної економіки є досить успішним, що змушує багатьох правників говорити про появу нетипової (нестандартної) трудової зайнятості як трудової діяльності громадян, заснованої на таких трудових правовідносинах, у яких відсутня або змінена будь-яка з істотних ознак традиційних трудових правовідносин: особиста, організаційна або майнова. Сюди належать види запозиченої праці, телеробота.

Вважаємо, що у такому разі необхідно вести мову про широке розуміння інноваційної праці як якісно нових видів і форм трудової діяльності, виникаючих внаслідок використання інноваційного потенціалу, які

істотно відрізняються за своїм змістом та характером від традиційної (розумової, фізичної) праці. У правовому аспекті інноваційна праця є нетиповою або нестандартною зайнятістю.

Поява нових форм праці, які відрізняються від наявних своєю організацією, гнучкістю, застосуванням інформаційно-телекомунікаційних технологій та збільшенням значимості творчої компоненти праці, змусила фахівців об'єднати їх усі під назвою «нестандартна зайнятість» на протигагу зайнятості стандартній. У літературі вона також іменується нетиповою, нетрадиційною зайнятістю, або нетиповою трудовою діяльністю.

Стандартною або типовою вважається повна зайнятість – зайнятість працівника за нормою робочого часу, передбаченою згідно із законодавством, колективним або трудовим договором (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. № 5067-VI)¹. Це – наймана праця на умовах повного робочого часу на основі безстрокового трудового договору. При зміні хоча б однієї з перелічених умов доцільно вести мову про нестандартну зайнятість.

Явище нетипової зайнятості добре відоме чинному законодавству, ним регулюється, зокрема, самозайнятість, праця на умовах строкових трудових договорів або неповного робочого часу, праця за цивільно-правовими договорами тощо. Ці види зайнятості досліджувалися наукою трудового права й отримали належне правове забезпечення. Однак ними зміст категорії нестандартної зайнятості не вичерпується.

Сьогодні на ринку праці виникли нові форми нестандартної праці, не регламентовані чинним трудовим законодавством. У літературі виділяють низку чинників, що продукують підвищення попиту на нетипову зайнятість: 1) структурні зрушення в процесі переходу від масового конвеєрного виробництва до виробництва, що притаманне постіндустріальній економіці (економіці знань); 2) посилення глобальної конкуренції; 3) значне розширення сектору послуг; 4) небувалі масштаби застосування інформаційних та комунікаційних технологій; 5) наростання гнучкості ринку праці й виробництва.

Зміни в структурі пропозиції робочої сили стимулюються дією таких чинників: 1) зростаюче залучення жінок, молоді, у тому числі студентів, до активного економічного життя; 2) підвищення добробуту домогосподарств; 3) комп'ютеризація та зростання технічного оснащення домогос-

¹ Про зайнятість населення [Текст] : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 63. – Ст. 256.

подарств; 4) поступове перетворення «людини економічної» на «людину творчу»; 5) підвищення значущості нематеріальних мотивів у поведінці людей та їх життєдіяльності загалом¹.

Правове регулювання праці здійснюється за принципом її диференціації, наслідком якої є розвиток нетипової трудової діяльності. Серед різноманітних ознак, властивих такій зайнятості, виділимо окремі її юридичні риси, як-от: 1) у теоретичному плані в основу нестандартної зайнятості покладено нетипові трудові правовідносини; 2) сторони таких трудових правовідносин погоджують між собою умови праці, не передбачені законодавством про працю; 3) між сторонами відсутній письмовий трудовий договір або укладений нетрадиційний трудовий договір, який відрізняється від усталеного за конструкцією і змістом; 4) працівник виконує роботу не за місцем розташування роботодавця; 5) високий ступінь правової індивідуалізації трудових відносин.

Найпоширенішими видами нестандартної зайнятості на сьогодні є запозичена праця та дистанційна зайнятість (телеробота). На противагу постійній зайнятості, яка ґрунтується на стандартних трудових правовідносинах і передбачає, що будь-який працівник повинен бути найманий напряму роботодавцем на невизначений строк, указані форми нетипової трудової діяльності належать до зайнятості непостійної (нестійкої). Панування концепції постійної зайнятості в міжнародному трудовому праві останнім часом сильно підірване через швидкий розквіт нетипових трудових відносин, які до цього часу через свою нечисленність не мали суттєвого соціально-економічного впливу та ігнорувалися державами.

Кількісне і якісне зростання нетипових форм праці відбулося в Західній Європі та Сполучених Штатах Америки в 70-х рр. минулого століття, але визнання правом існування нестандартних трудових відносин відбулося лише в кінці 1990-х на початку 2000-х рр. у нормативних актах Міжнародної організації праці (приміром, Конвенції № 181 «Про приватні агентства зайнятості»). У 2008 р. було прийнято Директиву ЄС про працю в агентствах тимчасової зайнятості № 2008/104/ЄС.

При запозиченій (залученій) праці працівник, залишаючись оформленим в одного роботодавця, передається в розпорядження іншого. За сучасних умов у межах запозиченої праці виокремлюють аутсорсинг, аутстафінг та лізинг персоналу.

Аутсорсинг – це передання окремих (непрофільних) функцій підприємства зовнішній компанії (аутсорсеру), яка є спеціалістом у цій галузі, для

¹ Ринок праці та зайнятість населення: проблеми теорії та виклики практики [Текст] : кол. моногр. / ред.-координатор М. В. Туленков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – С. 20.

обслуговування на тривалий строк. В Україні найчастіше зустрічається аутсорсинг бізнес-процесів, що передбачає передачу стандартизованих поточних операцій (приміром, обробка телефонних дзвінків клієнтів у спеціалізованих call-центрах, розміщених зазвичай у місцях із більш дешевою робочою силою). Крім цього, розрізняють виробничий аутсорсинг (виробництво продукції або її складових), ІТ-аутсорсинг (розробка, впровадження і супровід інформаційних систем), аутсорсинг управління знаннями (аналітична обробка даних, формування та управління базами знань)¹.

Аутстафінг – це виведення працівників зі штату роботодавця-користувача і оформлення їх у штат іншого роботодавця (провайдер), при цьому працівники залишаються працювати на попередньому робочому місці і виконувати попередні обов'язки, а обов'язки роботодавця стосовно них виконує вже провайдер. Провайдерами при аутстафінгу є приватні агентства зайнятості, кадрові агентства. Юридично це виглядає так.

Між працівником та агентством зайнятості укладається трудовий договір, виникають трудові відносини, в яких агентство є формальним роботодавцем працівника. Працівник направляється виконувати обов'язки до фактичного роботодавця, трудові відносини між ними не виникають, а прийняття на роботу, звільнення, виплату заробітної плати, вирахування та сплату податків здійснює агентство зайнятості. Між приватним агентством зайнятості та фактичним роботодавцем укладається цивільно-правовий договір про надання послуг.

Лізинг персоналу – вид запозиченої праці, за якого працівники відповідної кваліфікації та профілю тимчасово залучаються до виконання певних видів завдань (проектів) іншої компанії (фактичного роботодавця).

Згідно з проведеними дослідженнями в Україні частіше на аутсорсинг передають: ІТ-послуги (40,5%), логістику (35,1%), ресурсне забезпечення виробничих процесів (27%), маркетингові послуги (21,6%), рекрутмент (18,9%), бухгалтерський облік (13,5%), розрахунок заробітних плат (13,5%), обробку й систематизацію інформації (8,1%), аутсорсинг медичних представників (8,1%), облік кадрів та кадровий супровід (5,4%), адміністративні функції (2,7%)².

¹ Новак, І. Нестандартная занятость в Украине: социальные риски и контр-стратегии профсоюзов [Електронний ресурс] / Б. Оверковский, І. Новак. – 22 с. – Режим доступу: <http://www.fes.kiev.ua>. – Заголовок з екрана. – С. 3.

² Україна: Аналіз востребованности и оценка качества услуг аутсорсинга [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hrd.com.ua/index.php/news/626-2012-09-03-12-07-04>. – Заголовок з екрана.

Співвідношення використання видів запозиченої праці в Україні можна простежити за такими даними. Найбільш затребуваними є послуги з надання тимчасового персоналу для короткострокових проектів – 48,4%, послуги з надання персоналу на довгострокові проекти посідають 35,5%, послуги з аутстафінгу – 29%, а послуги з аутсорсингу – 12,9%¹.

Незважаючи на швидке розповсюдження запозиченої праці, в Україні немає узгодженості поглядів соціально-трудових суб'єктів на цю проблему. Якщо роботодавці сприймають запозичену працю позитивно, то профспілки бачать у ній загрозу трудовим правам працівників. Що стосується самих працівників, то для них залучена праця часто залишається єдиним можливим виходом у ситуації браку коштів та необхідності забезпечувати сім'ю.

Для підприємств залучення працівників пояснюється такими перевагами:

1) використання робочої сили на умовах запозичення дозволяє підприємствам швидко замінювати працівників, які відсутні з тих чи інших причин (відпустки, відрядження, хвороба тощо);

2) запозичення дозволяє мати потрібну кількість працівників для оперативного виконання виробничих завдань (термінових, непередбачуваних, пов'язаних із сезонністю тощо);

3) така форма залучення до роботи дає змогу гнучко змінювати кількісний і якісний склад працівників за різких коливань економічної кон'юнктури, наприклад, пік продажу товарів, обслуговування міжнародних спортивних змагань, форумів, фестивалів тощо;

4) запозичення персоналу на умовах, узгоджених з агентством зайнятості, дозволяє не в усіх, але в багатьох випадках оптимізувати витрати на персонал²;

5) оскільки залучені працівники не оформлюються до штату, можна досягти більш високих показників праці – підвищити її продуктивність шляхом виведення працівників зі штату;

6) роботодавець не обтяжений обов'язком сплачувати соціальні внески за працівника до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування.

¹ Україна: Аналіз востребованности и оценка качества услуг аутсорсинга [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hrd.com.ua/index.php/news/626-2012-09-03-12-07-04>. – Заголовок з екрана.

² Ринок праці та зайнятість населення: проблеми теорії та виклики практики [Текст] : кол. моногр. / ред.-координатор М. В. Туленков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – С. 30.

Профспілки України наголошують (приміром, профспілка металургів і гірників України), що працівники, зайняті на умовах запозиченої праці, мають гірші умови праці, зокрема нижчу заробітну плату, ніж основні працівники. Інші недоліки такі:

1) запозичені працівники позбавлені гарантії постійної зайнятості, оскільки в будь-який момент, незалежно від якості виконаної ними роботи, можуть бути переведені на інше підприємство або звільнені;

2) тимчасовий характер праці позбавляє запозичених працівників багатьох винагород, що пов'язані з тривалістю роботи на одному місці, наприклад, виплат за стаж, соціальне страхування та інше. Такі працівники не отримують лікарняних, допомоги по вагітності та пологах та відпустки по догляду за дитиною. Проведення регулярних медичних оглядів та надання путівок санаторно-курортного лікування теж залишається під питанням;

3) працівник, який фактично відпрацював певний строк на шкідливих і небезпечних роботах, втрачає право на пільгову пенсію, адже юридично він оформлений у штаті кадрового агентства, де немає шкідливих умов праці;

4) запозичені працівники не мають права вступити до профспілки, не беруть участі в колективному регулюванні трудових відносин на підприємстві. Вони позбавлені права на колективний захист своїх трудових прав¹.

Головною проблемою запозиченої праці з точки зору профспілок є порушення трудових прав залучених працівників, оскільки норми законодавства про працю, які встановлюють трудові гарантії при прийнятті на роботу та звільненні з неї, не виконуються, а самі працівники не охоплюються системою загальнообов'язкового соціального страхування і втрачають право отримати гідне соціальне забезпечення в разі настання відповідних соціальних ризиків.

До речі, новим Законом України «Про зайнятість населення» вперше зроблено спробу правового закріплення запозиченої праці в національному законодавстві. Зауважимо, що норми Закону прописані таким чином, аби охопити забезпечення персоналу як у формі аутсорсингу, так і формі аутстафінгу.

Так, у ч. 1 ст. 36 Закону йдеться про діяльність суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва в працевлаштуванні, та інших

¹ Трошина, Т. Нетипові форми зайнятості: ризики для працівників та необхідність правового регулювання [Електронний ресурс] / Тетяна Трошина. – Режим доступу: http://nspplugansk.ucoz.ua/publ/netipovi_formi_zajnjatosti_riziki_dlja_pracivnikov_ta_neobkhidnist_ppravovogo_reguljuvannja/1-1-0-20. – Заголовок з екрана.

суб'єктів господарювання, які здійснюють наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в інших роботодавців. При аутстафінгу також здійснюється наймання працівників одним роботодавцем та подальше направлення їх для виконання роботи в іншій компанії, яка виступає фактичним роботодавцем.

Іншим поширеним видом нестандартної зайнятості є телеробота або дистанційна зайнятість. Для неї характерними є дві ознаки: виконання роботи не за місцем розташування роботодавця і застосування при цьому інформаційно-комунікаційних технологій. На думку деяких дослідників, телеробота – це нова організаційна форма надомної праці, що являє собою роботу висококваліфікованих фахівців, які для виконання функціональних обов'язків використовують сучасні інформаційні та телекомунікаційні технології¹. На відміну від телероботи, традиційна надомна праця – переважно ручна праця невисокої кваліфікації з використанням найпростішого обладнання.

За визначенням Конвенції МОП № 177 про надомну працю термін «надомна праця» означає роботу, яку особа, що називається надомником, виконує: 1) за місцем її проживання або в інших приміщеннях за її вибором, але не у виробничих приміщеннях роботодавця; 2) за винагороду; 3) з метою виробництва товарів або послуг, згідно з вказівками роботодавця, незалежно від того, хто надає обладнання, матеріали або інші ресурси, що використовуються, якщо тільки ця особа не має у своєму розпорядженні такої міри автономії та економічної незалежності, яка потрібна для того, щоб вважати її незалежним працівником відповідно до національного законодавства чи судових рішень².

За даними досліджень, на сьогодні у світі налічується більше 75 млн телеробітників, із них у США – більше 50 млн, у Європі – більше 20 млн, у Росії – більше 3 млн чоловік, причому їх чисельність постійно зростає³. Масове поширення дистанційної зайнятості зумовило прийняття нормативного акта на рівні Європейського Союзу – Рамкової угоди про телероботу від 16.07.2002 р.

¹ Гаврюшенко, Г. В. Надомна форма організації праці – шлях до підвищення рівня зайнятості осіб з інвалідністю [Текст] / Г. В. Гаврюшенко // Демографія та соціально-економіка. – 2008. – №2. – С. 171.

² Конвенція МОП про надомну працю від 20.06.1996 № 177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_327. – Заголовок з екрана.

³ Бородин, И. И. Правовой статус телеработника (в порядке постановки задачи) [Текст] / И. И. Бородин // Трудовое право. – 2008. – №5. – С. 13.

В Україні поки що не ведеться статистика чисельності осіб, що працюють дистанційно, але їх кількість досить значна і продовжує зростати.

Наразі телеробота особливо популярна серед тих категорій громадян, які з об'єктивних причин не можуть або не бажають працювати на умовах повної зайнятості. Це студенти, жінки, інваліди, особи, які доглядають за хворим членом сім'ї, тощо.

Аналіз нестандартної зайнятості в Україні та світі доводить необхідність її правового регулювання з метою визначення прав і обов'язків її суб'єктів, а також відповідальності останніх у разі наявності підстав до цього.

Однак в Україні до цього часу бракує правової регламентації нетипової трудової зайнятості. Несвоєчасність законодавчого оформлення економічних досягнень, зокрема нових видів економічної діяльності, призводить до втрати бізнесом можливості працювати у правовому просторі, втрати надходжень до державного бюджету та збільшення частки тіньового сектору економіки. Тому сьогодні нагальним завданням держави повинна бути законодавча підтримка економічних процесів і вчасне на них реагування.

Законодавче визнання окремих видів нестандартної зайнятості (запозичена праця) – це перший крок у вдосконаленні законодавства про працю. У цьому напрямі державі належить здійснити низку заходів для заповнення прогалини правового регулювання нетипової трудової діяльності. Тим більше, дослідження цих процесів в Україні засвідчили їх актуальність і масовість. Зволікання з вирішенням цієї проблеми може посилити напругу в соціально-трудовій сфері та негативно позначитися на ринку праці.

2.8. Правове забезпечення формування кадрового потенціалу як складова інноваційного розвитку

В Україні за період з моменту здобуття нею незалежності по наш час, незважаючи на соціальні, економічні та політичні негаразди, було створено та забезпечується формування кадрового потенціалу держави, зокрема у сфері державної служби, що здійснюється на принципах, що характерні для незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Водночас

В Україні поки що не ведеться статистика чисельності осіб, що працюють дистанційно, але їх кількість досить значна і продовжує зростати.

Наразі телеробота особливо популярна серед тих категорій громадян, які з об'єктивних причин не можуть або не бажають працювати на умовах повної зайнятості. Це студенти, жінки, інваліди, особи, які доглядають за хворим членом сім'ї, тощо.

Аналіз нестандартної зайнятості в Україні та світі доводить необхідність її правового регулювання з метою визначення прав і обов'язків її суб'єктів, а також відповідальності останніх у разі наявності підстав до цього.

Однак в Україні до цього часу бракує правової регламентації нетипової трудової зайнятості. Несвоєчасність законодавчого оформлення економічних досягнень, зокрема нових видів економічної діяльності, призводить до втрати бізнесом можливості працювати у правовому просторі, втрати надходжень до державного бюджету та збільшення частки тіньового сектору економіки. Тому сьогодні нагальним завданням держави повинна бути законодавча підтримка економічних процесів і вчасне на них реагування.

Законодавче визнання окремих видів нестандартної зайнятості (запозичена праця) – це перший крок у вдосконаленні законодавства про працю. У цьому напрямі державі належить здійснити низку заходів для заповнення прогалини правового регулювання нетипової трудової діяльності. Тим більше, дослідження цих процесів в Україні засвідчили їх актуальність і масовість. Зволікання з вирішенням цієї проблеми може посилити напругу в соціально-трудовій сфері та негативно позначитися на ринку праці.

2.8. Правове забезпечення формування кадрового потенціалу як складова інноваційного розвитку

В Україні за період з моменту здобуття нею незалежності по наш час, незважаючи на соціальні, економічні та політичні негаразди, було створено та забезпечується формування кадрового потенціалу держави, зокрема у сфері державної служби, що здійснюється на принципах, що характерні для незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Водночас

процес розвитку та подальшого формування державного управління, в основі чого лежить продовження реформування його механізму, вказує на те, що пов'язане із цим зростання чисельності державних службовців повинно з кількісної характеристики перерости в якісну, але це може мати місце при одночасному реформуванні самого інституту державної служби, форм та методів здійснення державного управління та реалізації функцій держави.

Розглянемо більш детально правове забезпечення формування кадрового потенціалу нашої держави, на прикладі формування кадрового потенціалу державної служби. В цьому аспекті слід відзначити, що розвиток державної служби за останній період був пов'язаний із процесом професіоналізації кадрового корпусу державної служби, але вести мову про сформованість нової генерації державних службовців, яка б утворила національну управлінську еліту, ще рано, це можливо буде не раніше, ніж через п'ять – сім років, що обумовлено існуючими проблемами, які, в основному, пов'язані з недоліками у формуванні кадрового потенціалу державної служби. Отже, основним напрямом вдосконалення державної служби має стати формування високоякісного кадрового потенціалу, завдяки якому належним чином реалізовуватимуться поставлені перед державною службою завдання та цілі. Разом із тим, головним спрямуванням сучасної діяльності із підготовки державних службовців, яка, як відмічають фахівці, за змістом є системою освіти державних службовців з пріоритетом умінь та навичок над знаннями¹, повинна стати її трансформація у модель випереджаючої, інноваційної, професійно-особистісно-орієнтованої освіти, метою якої виступає проблемно-орієнтований професіоналізм, компетентність і ефективність фахівця².

Викладене підтверджує безсумнівну актуальність цього дослідження. Наведені в ньому узагальнення та висновки можуть стати основою для подальшого опрацювання питання підвищення якості й ефективності форм, методів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, які становлять один із основних напрямів подальшого вдосконалення державної служби в Україні, а також є умовою створення оновле-

¹ Синицина, Н. Г. Стандартизація освіти державних службовців в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Н. Г. Синицина ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2006. – 20 с.

² Харченко, О. А. Реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні в контексті досвіду країн Східної Європи та пострадянського простору [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / О. А. Харченко ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2009. – 20 с.

ного, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби¹.

Насамперед визначимось із сутністю інноваційного розвитку, який є спрямовуючим фактором формування кадрового потенціалу в сучасних умовах в Україні.

Поняття «інновація» в науці тлумачиться у двох аспектах: 1) вкладення коштів в економіку, що забезпечує зміну техніки та технології; 2) нова техніка, технологія, що є результатом досягнень науково-технічного прогресу². Як бачимо, обов'язковим елементом є фінансування проектів розвитку економіки для досягнення прогресу у сфері науки, техніки і технологій.

Також під інновацією в науці розуміється: 1) новий додаток наукових і технічних знань, що приводить до ринкового успіху; 2) трансформація ідеї в новий або поліпшений продукт чи робочий процес, що користується попитом на ринку; 3) уся система, за допомогою якої ідея або винахід вперше перетворюються на комерційну реальність; 4) успішне упровадження продукту чи послуг на ринок або в економіку; 5) воно включає в себе науково-технічні, технологічні, економічні та організаційні зміни, що відбуваються в процесі відтворювання³. У чинному законодавстві, а саме в Наказі Державного комітету статистики України «Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-інновація» визначено, що інновація (нова або вдосконалена) повинна бути новою для організації, однак вона не обов'язково повинна бути новою для цього сектору діяльності чи ринку, також не має значення, чи була інновація спочатку розроблена даним підприємством чи іншими підприємствами, за винятком суто організаційних інновацій⁴. Отже, можна резюмувати, що інновація є широким поняттям, яке охоплює ідеї та наукові розробки, які спрямовані на трансформацію процесів у певній сфері для досягнення високого економічного результату.

¹ Про стратегію реформування системи державної служби в Україні [Текст] : Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.

² Тимочко, Н. О. Економічна історія України [Текст] : навч. посіб. / Н. О. Тимочко. – К. : КНЕУ, 2005. – 204 с.

³ Сутність інновацій та їх класифікація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kneu.dp.ua/moodle-new/pluginfile.php/9361/mod_resource/content/0/IM_6.201_OM_1.1.pdf.

⁴ Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-інновація [Текст] : Наказ Держкомстат України від 01.10.2008 № 361 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 84. – Ст. 2832.

Що стосується терміна «інноваційний розвиток», то станом на сьогодні існує два головних підходи: 1) предметно-технологічний, або орієнтований на науковий результат, при якому інноваційний розвиток розглядається як кінцевий результат наукової або науково-технічної діяльності; 2) функціональний, коли його пов'язують із функціями створення, впровадження, поширення нововведень, реалізації інноваційних проектів тощо. Зазвичай, в сучасних дослідженнях вітчизняних та іноземних науковців термін «інноваційний розвиток» використовується тоді, коли йдеться про відповідний тип розвитку на макrorівні і проводяться дослідження щодо механізму реалізації науково-технічного прогресу у процесі економічного розвитку країни, регіону, формування так званої знаннєвої економіки, пошуку нових джерел економічного зростання, побудови державної інноваційної моделі розвитку тощо¹. Таким чином, економічне процвітання країни неможливе без якісних кадрів, які на висококваліфікованому рівні виконують свої службово-грудові обов'язки на благо суспільства.

Також актуально буде звернути увагу на те, що інноваційна модель розвитку є та, яка ґрунтується безпосередньо на отриманні нових наукових результатів і їх технологічному впровадженні у виробництво, забезпечуючи приріст ВВП головним чином за рахунок виробництва та реалізації наукоємної продукції та послуг². Більше того, ми переконані, що інноваційний розвиток, перш за все, повинен базуватися на основі масштабних та ґрунтовних наукових розробок, теоретичних пропозицій з оптимізації існуючого стану.

Зокрема, є позиція, що інноваційним типом розвитку є такий спосіб економічного зростання, який заснований на безперервних і систематичних нововведеннях, що направлені на суттєве поліпшення всіх аспектів діяльності господарської системи, на періодичному перегрупуванні сил, обумовленому логікою НТП, цілями і завданнями розвитку системи, можливістю використання певних ресурсних чинників у створенні інноваційних товарів і формуванні конкурентних переваг³. На додаток варто від-

¹ Найдюк, В. С. Сутність та передумови інноваційного розвитку підприємств [Текст] / В. С. Найдюк // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2013. – № 3. – С. 251–263.

² Innovatsiyni rozvytok ekonomiky: model, systema upravlinnia, derzhavna polityka [Innovating development of economy: model, system of management, state policy] (2005). L. I. Fedulova (Ed.). Kyiv: Osnova [in Ukrainian]

³ Zakharchenko, V. I., Korsikova, N. M., & Merkulov, M. M. (2012). Innovatsionnyi menedzhment: teoriia i praktyka v umovakh transformatsii ekonomiky [Innovative management: theory and practice in the conditions of the economy transformation]. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian]

мітити, що у законодавстві термін «інноваційний розвиток» трактується як впровадження нового або значно вдосконаленого виробничого процесу, методу розповсюдження чи діяльності з підтримки товарів та послуг¹. Звідси випливає, що інноваційний розвиток є явищем чітко структурованим, де кожен складовий елемент окремо має своє призначення, проте в сукупності вони мають спільну єдину мету, внаслідок чого перебувають у постійній взаємодії.

Брати до уваги потрібно той факт, що формування інноваційної економіки потребує значних фінансових ресурсів. Виходячи з цього, насамперед, багаті країни отримали переваги від застосування інноваційної моделі. Для економік, які перебувають у процесі розвитку, досягнення цих переваг перебуває у залежності від ефективності їх спеціальної інноваційної політики проривного типу, що полягає у дієвому державному стимулюванні прогресивної структурної перебудови економіки і реформуванні сфер освіти, науки, інноваційної діяльності на основі наявного науково-технічного потенціалу й з урахуванням тенденцій науково-технологічного розвитку, які є у передових країнах світу. Таким чином, якщо Україна має намір інтегруватися до європейського співтовариства, забезпечити суспільний добробут європейського рівня, то запровадження цієї політики виглядає безальтернативним і на цей час має реальні передумови (інноваційний потенціал)².

Як це було визначено раніше, в Україні мінімальна потреба у наукових кадрах становить близько 100 тис. дослідників³. А зважаючи на сучасний стан цієї ситуації, можна стверджувати, що скорочення наукового кадрового потенціалу, враховуючи обмежені можливості отримання справді якісної освіти, загрожує впровадженню інновацій для національного економічного розвитку.

Інноваційний розвиток кадрів повинен охоплювати максимально можливу кількість аспектів по вдосконаленню ефективності їх діяльності, що

¹ Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державного статистичного спостереження № 1-інновація [Текст] : Наказ Держкомстат України від 01.10.2008 № 361 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 84. – Ст. 2832.

² Інноваційний розвиток в Україні: наявний потенціал і ключові проблеми його реалізації [Текст] : аналітична доповідь Центру Разумкова // Нац. безпека і оборона. – 2004. – № 7. – С. 2–24.

³ Інноваційна модель структурної перебудови економіки України: Проект. – Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Київ, липень 2004 р., с. 9–10.

приведе до забезпечення реального результату, який наблизить Україну до правової та соціальної держави і громадянського суспільства.

Інноваційний розвиток має прямий зв'язок від трудового потенціалу держави, суспільства та, що особливо важливо, самих працівників.

Вітчизняні науковці трудовий потенціал держави тлумачать як наявні й майбутні трудові можливості, які характеризуються певними кількісними й якісними характеристиками: чисельність працездатного населення, його професійно-кваліфікаційний склад тощо¹. Отже, трудовий потенціал держави залежить від економічної та трудової активності населення, його працездатності в цілому і працездатності окремо взятих осіб.

Трудовий потенціал суспільства (країни) тлумачиться як сукупність можливостей економічно активного населення, які можуть змінюватися у процесі основної трудової діяльності та використовуються чи можуть бути використані для забезпечення досягнення конкретних цілей².

Трудовий потенціал кожного працівника складається з психофізіологічного, кваліфікаційного та соціального потенціалу. Перший визначається його працездатністю, станом його здоров'я, здатністю до праці тощо. Другий включає обсяг, різноманітність загальних і спеціальних знань, набутих і розвинених навичок та умінь, що відіграє важливу роль у вирішенні працівником поставлених перед ним завдань різноманітних рівнів складності. Третій узагальнено характеризує рівень соціальних норм ставлення до праці, громадської свідомості, інтересів, потреб людини³. Таким чином, трудовий потенціал уособлює сукупність усіх ресурсів (інтелект, характер тощо), які може потенційно застосувати працівник для виконання покладених на нього трудових обов'язків.

Л. О. Згалат-Лозинська запропонувала структуру факторів розвитку трудового потенціалу, яка включає окремі складні чинники (рівень розвитку продуктивних сил і рівень розвитку виробничих відносин) та перелік факторів: розвиток загальної культури та духовності населення; реалізація екологічних програм; реалізація демографічної політики держави; піднесення на новий рівень соціально-правового захисту населення; покращан-

¹ Бендасюк, О. О. Особливості розвитку трудового потенціалу України в умовах переходу до інноваційної моделі економіки [Текст] / О. О. Бендасюк // Регіон. економіка. – 2010. – № 1. – С. 172–177; Звонівська, Г. Т. Економіка праці [Текст] : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Г. Т. Звонівська. – К. : КНЕУ, 2003. – 300 с.

² Давидюк, Т. В. Трудові ресурси, трудовий потенціал, робоча сила, людський капітал: взаємозв'язок категорій [Текст] / Т. В. Давидюк // Вісн. ЖДТУ. Сер. Економічні науки. – 2009. – № 1. – С. 30–35.

³ Сімчера, О. І. Наукові підходи до дослідження сутності трудового потенціалу підприємства [Текст] / О. І. Сімчера // Екон. простір. – 2013. – № 75. – С. 240–249.

ня системи охорони здоров'я населення та ін.¹ Ми погоджуємось із тим, що на трудовий потенціал впливають різні фактори масштабного значення, формують позитивні наслідки для кожного індивіда, який виконує трудові обов'язки. При цьому однакові фактори неоднаково діють на працівників – одні з них вбачають позитивні моменти, а інші – негативні. Це безпосередньо відображається на якості їх трудової діяльності.

Для розвитку трудового потенціалу працівників велике значення мають активні та пасивні заходи регулювання зайнятості². П. Ю. Буряк відносить до активних заходів такі: гарантія збереження робочих місць, посад, професій, одержання доходів – тобто певні гарантії постійної зайнятості; сприяння забезпеченню зайнятості, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць та умов для розвитку підприємництва (власної справи); добровільність і відсутність примушування громадян щодо вибору сфери діяльності й робочого місця; гласність на основі всебічного інформування населення про наявність вакансій та можливість їх заповнення; дотримання комплексності заходів щодо регулювання зайнятості населення; підтримка працездатних громадян у працездатному віці, які потребують соціального захисту; забезпечення заходів запобіжного характеру щодо регулювання зайнятості населення та відтворення робочих місць; забезпечення соціального партнерства суб'єктів ринку праці, тобто створення рівних можливостей усім громадянам незалежно від їхнього походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, віку, політичних переконань, ставлення до релігії, реалізації права на вільний вибір виду діяльності відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки, враховуючи особисті інтереси та суспільні потреби³.

Стосовно пасивних заходів державного регулювання зайнятості, то В. С. Васильченко розділяє їх за напрямом, об'єктами, формою, характером впливу, його рівнем та змістом, а також джерелами фінансування: 1) за об'єктами впливу – різноманітні соціальні чи професійні групи населення, а так само трудові відносини та їх складові частини (оплата праці, тривалість робочого часу, умови праці, тривалість відпустки); 2) за напрямками впливу –

¹ Згалат-Лозинська, Л. О. Економічний механізм ефективного використання трудового потенціалу за умов формування ринкових відносин [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03 / Л. О. Згалат-Лозинська ; Наук.-дослід. екон. ін-т. – К., 2002. – 22 с.

² Петюх, В. М. Ринок праці [Текст] : навч. посіб. [для самост. вивч. дисц.] / В. М. Петюх. – К. : КНЕУ, 2000. – 256 с.

³ Буряк, П. Ю. Економіка праці й соціально-трудові відносини [Текст] : [навч. посіб.] / П. Ю. Буряк, Б. А. Карпінський, М. І. Григор'єва. – К. : ЦУЛ, 2004. – 438 с.

заходи зменшення / збільшення пропозиції (попиту на ринку праці), впливу на якісну та кількісну структуру попиту та пропозиції робочої сили; 3) за джерелами фінансування – держбюджет, позабюджетні кошти, кошти Фонду сприяння зайнятості, кошти громадських, благодійних та комерційних організацій; 4) за формою впливу – прямі та непрямі; 5) за характером впливу – заохочувальні, обмежувальні, захисні та заборонні методи регулювання; 6) за змістом – економічні (підтримка економічно доцільних робочих місць, організація громадських робіт, спеціалізоване інвестування для створення нових робочих місць, підтримка малого та середнього бізнесу), адміністративні (зменшення пенсійного віку й тривалості робочого періоду, встановлення додаткових відпусток та соціальних гарантій, обмеження кількості робочих місць і можливостей сумісництва для однієї людини) та адміністративно-економічні; 7) за рівнем впливу – загальнодержавні, регіональні, галузеві, внутрішньофірмові¹. Отож, цей ряд заходів сприятиме реалізації інноваційного розвитку потенціалу кадрів, максимально втілить усі необхідні моменти для задоволення інтересів та потреб як державних службовців, так і суспільства в цілому.

У зв'язку з реформаційними процесами прийнято ряд нових нормативно-правових актів у сфері інноваційного розвитку кадрів державної служби. Так, перш за все, це Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. №4050-VI², який набирає чинності 01.01.2015 р. Ключовим моментом Закону є безпосередньо визначення державної служби, без якого змістовне наповнення всього Закону втрачає будь-який сенс. Відтак, аналіз цього Закону, безумовно, має розпочинатися саме з встановлення відповідності правового змісту державної служби її соціальному змісту, який декларується керівними напрямами розвитку нашої держави.

Питання сутності державної служби в умовах тотального реформування адміністративної системи в Україні є вкрай актуальним з огляду на такі чинники. По-перше, новим Законом України «Про державну службу» суттєво змінено підхід до сутності самої державної служби. По-друге, стосовно цього Закону серед фахівців висловлюються нарікання на його недосконалість.

Відмітимо, що саме необхідністю вдосконалення поняття державної служби з тим, щоб воно відповідало не тільки дійсності, але й виражало

¹ Васильченко, В. С. Державне регулювання зайнятості [Текст] / В. С. Васильченко. – К. : КНЕУ, 2003. – 289 с.

² Про державну службу [Текст] : Закон України від 17.11.2011 №4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

характерні риси державної служби, до побудови якої в Україні прагне законодавець, і пояснюється наявністю численних визначень вказаного поняття з різних аспектів, у різних сферах дослідження, з різними акцентами у розкритті сутності державної служби. Поняття державної служби досліджувалося та визначалося в різних правових науках (як у межах загальної теорії права, так і в галузевих дослідженнях з конституційного, адміністративного, трудового права тощо) відомими вченими: В. Б. Авер'яновим, І. Л. Бачило, О. М. Бандуркою, Ю. П. Битяком, В. А. Власовим, В. Г. Вишняковим, В. О. Воробйовим, І. П. Голосніченко, С. Д. Дубенко, С. В. Ківаловим, Ю. М. Козловим, П. В. Ковалем, І. Б. Коліушко, Б. М. Лазаревим, Г. І. Леліковим, В. Я. Малиновським, В. М. Манохінін, Н. Р. Нижник, Є. В. Охотським, О. Ю. Оболенським, Г. І. Петровим, Ю. О. Розенбаумом, А. О. Селівановим, С. С. Студенікінін, О. М. Якубою та іншими.

Аналіз проблем понятійно-категоріального апарату державної служби дозволяє виокремити чотири основні аспекти, які відзначаються переважно більшістю дослідників державної служби: соціальний, політичний, правовий та організаційний. Важливість соціального змісту державної служби відзначається практично всіма дослідниками цієї проблематики. Авторі підручника «Державна служба: теорія і організація» доводять: «Як соціальний інститут державна служба представляє собою історично складену сталу форму організації спільної діяльності осіб, які перебувають на службі у державі. У суспільстві, виходячи з його функціональних якостей, діють різноманітні соціальні інститути – політичні, економічні, духовні. В межах названої класифікації державна служба відноситься до політичних інститутів, таких як держава, політичні партії, армія, суд, прокуратура. У своїй сукупності вони виражають існуючі в даному суспільстві політичні інтереси і відносини»¹. В. А. Козбаненко зазначає, що в соціальному плані інститут державної служби представляє собою орган взаємодії суспільства і держави, держапарату та громадських структур, держслужбовця й громадянина. У цьому сенсі система держслужби забезпечує виконання функцій регулятора поведінки людей у різних соціальних відносинах, породжуваних потребами, інтересами, нахилами та звичками. Саме на державну службу покладається вирішення завдань щодо забезпечення соціальних гарантій та прав громадян, визначених законодавством².

¹ Государственная служба: теория и организация [Текст] : курс лекций / под общ. ред. Е. В. Охотского и В. Г. Игнатова. – Ростов-н/Д : Феникс, 1998. – 640 с.

² Государственное управление: основы теории и организации [Текст] : учебник / под ред. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

В. Я. Малиновський відзначає, що «становлення правової, демократичної української держави неможливе без становлення якісно нового інституту державної служби. У процесі розвитку держави в цьому напрямку кардинально змінюється призначення й державної служби. Якщо в період панування комуністичної ідеології в Україні державна служба служила лише радянській бюрократії, тобто незначному прошарку населення, то головною її суттю на сучасному етапі стає реалізація законів держави, забезпечення захисту прав та інтересів громадян, сприяння у виконанні ними своїх обов'язків і допомога в реалізації ними останніх. Тому, на думку вченого, державну службу слід розглядати не тільки як державно-правовий, а й як соціальний інститут багатофункціонального призначення. Об'єктивна природа цього соціального інституту зумовлена природою і призначенням демократичної, правової держави, в якій статус, цілі та завдання державної служби є похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. Державні службовці реалізують у такій державі соціальну функцію, а не панують над народом. Головною рисою сучасної державної служби є пріоритет прав та інтересів особи зі зміною співвідношення державного і власного інтересів на користь останнього. Державна служба забезпечує виконання місії сучасної держави – служби суспільству. Політика, законотворчість, правоохорона та інші головні компоненти держави – усе це інструменти служби держави суспільству. Державна служба об'єднує їх. Тільки таке системне розуміння державної служби дає можливість зрозуміти всю глибину цього інституту державного управління»¹.

«Сучасний правовий інститут державної служби, – висловлює свої міркування В. Б. Авер'янов, – це, насамперед, система правових норм, що регулюють відносини, які складаються в процесі організації самої державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби. Державна служба, – продовжує вчений, – це комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів державної служби»². Г. І. Ле-

¹ Малиновський, В. Я. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вегеса, 2000. – 553 с.

² Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

ліків, досліджуючи юридичну природу державної служби, вважає, що вона є складною цілісною системою. Її державно-правова форма, адміністративно-правовий і процесуальний механізми реалізації базуються на дії соціальних функцій, соціальній природі та визначаються ними. Державна служба має такі аспекти: політичний – ланка, що пов’язує громадян із державою; юридичний – практичне виконання посадових обов’язків та повноважень у державному апараті; соціальний – здійснення цілей та функцій держави в суспільстві¹. С. Д. Дубенко, досліджуючи правовий аспект державної служби, зазначає, що цей інститут є системою правових норм, які регламентують державно-службові відносини, тобто права, обов’язки, обмеження, заборони, стимулювання, відповідальність службовців, проходження державної служби, порядок виникнення і припинення службових відносин².

Отже, соціальний аспект є первинним відносно інших характерних сутнісних ознак державної служби. Як вірно стверджує І. П. Греков, досліджуючи особливості правового регулювання праці державних службовців: «Роль державної служби у функціонуванні держави та суспільства визначається функціями, які мають саме соціальний характер. Це функція соціальної організації, функція соціальної комунікації, функція соціальної інформації, функція контролю, функція регулювання та виховна функція. У політичному аспекті державна служба – це діяльність щодо реалізації державної політики, спрямована на досягнення вироблених спільними зусиллями усіх політичних сил державно-політичних цілей і завдань у суспільстві та державі. У цьому ключі державна служба – найважливіший фактор стабільності в суспільстві, адже від ефективності її функціонування залежить стабільність суспільних відносин. У соціологічному аспекті державна служба – це практична реалізація функцій держави, компетенції державних органів. У цьому сенсі важливим є виявлення міри ефективності державної служби, практики і проблем її функціонування»³.

Як соціальний інститут державна служба, роблять висновок Є. В. Охотський та В. Г. Ігнатов, являє собою історично встановлену форму організації суспільної діяльності осіб, які перебувають на службі держави.

¹ Леліков, Г. І. Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Леліков Геннадій Іванович. – К., 1999. – 173 с.

² Дубенко, С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні [Текст] / С. Д. Дубенко ; заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 1999. – 242 с.

³ Греков, І. П. Особливості правового регулювання праці державних службовців [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Греков Ігор Петрович. – Х., 2003. – 183 с.

У демократичному суспільстві, в умовах правової, соціальної держави функціонування державної служби за своїм характером є процесом служіння вітчизні, народу, тій політичній системі, яка створена народом. Важливо лише, щоб політична система, насамперед, в особі держави, мала дійсно народний характер, жила інтересами і потребами народу. За нових історичних умов, продовжують дослідники, докорінним чином змінюється уявлення про силу держави. Тепер вона проявляється в забезпеченні дійсно демократичних порядків. Держава є сильною тоді, коли виражає інтереси народу, коли здійснюється координація діяльності державних органів з інститутами державного суспільства. «У свою чергу, державна служба, поєднуючи зусилля соціуму і держави, сприяє їх процвітання, зміцненню міжнародних та внутрішніх позицій»¹.

Сучасний підхід до питань державної служби полягає в тому, що вона повинна розглядатись у поєднанні з питаннями державного управління. Вчинення управлінських дій повинно служити інтересам усього суспільства, а не окремим особам, тому що держава має бути виразником інтересів усього народу і служити усьому народові. Статус, цілі та завдання державної служби є похідними від інтересів, цілей, завдань і волі соціуму. У цьому і полягає соціальний характер державного управління і державної служби. Відтак, об'єктивна природа державної служби як соціального інституту обумовлена зміненою природою і призначенням нової демократичної та правової держави. Державні службовці у соціальній державі реалізують соціальну функцію, а не підносяться над народом. У цьому і полягає природа державної служби як соціального інституту. Головною сутнісною рисою сучасної державної служби повинен стати пріоритет прав та інтересів особи.

Окрім вказаного, головний критерій виокремлення сутності державної служби полягає в її основному призначенні – професійно і компетентно реалізовувати функції державного управління у сфері організації та регулювання суспільних відносин. Реалізація завдань та функцій держави – це функціональне призначення державної служби. Сутність державної служби має соціальну обумовленість, оскільки переслідує суспільно корисні цілі й завдання, що полягають у служінні народним інтересам.

Отже, виступаючи елементом державно організованого суспільства, державна служба має ряд особливостей, притаманних їй як соціальному інституту. По-перше, вона представляє сферу професійної діяльності. Усім

¹ Государственная служба: теория и организация [Текст] : курс лекций / под общ. ред. Е. В. Охотского и В. Г. Игнатова. – Ростов-н/Д : Феникс, 1998. – 640 с.

своїм змістом, формами і методами діяльність державних службовців спрямована на забезпечення повноважень державних органів. По-друге, як об'єднуюча ланка між державою і громадянським суспільством державна служба покликана захищати права, свободи й законні інтереси учасників суспільних відносин. Конституційне положення про те, що людина, її права та свободи є найважливішою цінністю¹, виступає визначальним стрижнем у діяльності державних службовців незалежно від службово-посадового статусу. По-третє, державна служба як суспільне явище являє собою щось більше, ніж діяльність державних службовців та органів управління. Це своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня гуманності та існуючих у суспільстві порядків. По-четверте, державна служба не просто віддзеркалює суспільні зв'язки та відносини. Вона має соціальну орієнтацію, спрямовану на наближення конституційного ідеалу правової демократичної держави до об'єктивної реальності. По-п'яте, державна служба – це не лише соціально-правова, а й етична система. Формуючи правосвідомість громадян, вона разом з тим є носієм необхідної моралі, моральних цінностей, орієнтує державних службовців та громадян на дотримання моральних норм, правил людського співжиття².

Підводячи підсумок теоретичним розробкам сутності державної служби, слід виокремити такі її основні ознаки: 1) здійснення на професійній основі; 2) здійснення державними службовцями; 3) здійснення діяльності на виконання завдань та функцій держави; 4) покликана захищати права, свободи й законні інтереси учасників суспільних відносин.

Звісно, що означений зміст державної служби має бути якнайповніше врахований законодавцем при обранні напрямів її реформування, має бути повноцінно розкритий у системі правових положень, якими регулюється державна служба.

Так, звертаючись до положень нового Закону, в якому державна служба визначається як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг³, слід відмітити такі нюанси. По-перше, слід погодитись із тим, що державна служба

¹ Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Гарашук, В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні [Текст] / В. М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

³ Про державну службу [Текст] : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

представляє собою професійну діяльність державних службовців. По-друге, законодавець, розкриваючи поняття державної служби, вірно зазначив, що воно зводиться не лише до реалізації державної політики, але, як було відзначено вище, вона має «бути виразником інтересів усього народу і служити усьому народові», а відтак, і повинна брати участь у формуванні державної політики, зокрема, шляхом здійснення діяльності з підготовки пропозицій щодо її формування. Як позитивні зміни, які впливають на сутність державної служби, слід відмітити і таку новелу, як виключення з числа державних службовців осіб допоміжного персоналу. В цьому плані надане визначення автоматично виключає допоміжний персонал. Що ж до впровадженої зміни стосовно розмежування політичних посад від посад державної служби, то надане в ст. 1 нового Закону визначення не дає можливості на його основі зробити такий висновок. Також викликає ряд питань поняття «адміністративна послуга», по-перше, тому що для його розкриття потрібно звертатись до іншого нормативно-правового акта (Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI), а по-друге, й у зазначеному Законі воно розкрито настільки розпливчато й неточно, що чітко зрозуміти його сутність не є можливим. Зокрема, вважаємо, що розкриття понять адміністративної послуги та суб'єкта надання адміністративної послуги одне через одного суттєво ускладнює розуміння сутності цих правових термінів; окрім того, викликає заперечення формулювання адміністративної послуги як «результату здійснення владних повноважень», оскільки за своєю сутністю така послуга є діяльністю, а не результатом. З огляду на це, виникає питання щодо того, що саме розуміється під державною службою. Тому не дивно, що у законодавця виникли проблеми з «чітким розмежуванням вищого корпусу державної служби й політичних посад, а також недостатнім обмеженням для державних службовців на політичну діяльність»¹.

Важливе питання також виникає і стосовно того, що ані в положеннях Закону, ані безпосередньо у визначенні державної служби взагалі не згадується основне призначення державної служби: захист прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин. Разом із тим, в наукових колах, як уже цитувалося, постійно підкреслюється саме така соціальна сутність державної служби в демократичній, правовій, соціальній

¹ Тимошук, В. Новий закон про державну службу: новели та проблеми [Текст] / В. Тимошук, О. Курінний // Юрид. вісн. України. – 2012. – № 5 (866). – С. 4–5.

державі. Звичайно, що можна таке завдання державної служби логічно вивести з таких принципів державної служби, як верховенство права та законності, однак, на нашу думку, зважаючи на закріплене в ст. 3 Конституції України положення щодо визнання прав та свобод людини змістом та спрямованістю держави, доцільно було б чітко зазначити це і у визначенні державної служби як основної категорії нового Закону, відповідно до якого будується весь Закон.

Підсумовуючи викладене, слід зробити висновок, що надане у новому ЗУ «Про державну службу» визначення державної служби потребує корегування та удосконалення. Зокрема, необхідно зазначити у визначенні основне призначення державної служби, а також потребує удосконалення визначення адміністративних послуг. Як варіант пропонуємо таке визначення: державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг з метою захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин.

Важливими у формуванні кадрового потенціалу є нормативно-правові акти по підвищенню їх професійної кваліфікації. Приміром, Постановою КМ України «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» закладено основу формування кадрового потенціалу в умовах інноваційного розвитку. Так, визначено, що система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації покликана задовольнити потреби органів державної влади у високопрофесійних та висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам¹. Більше того, ми переконані, що сутність такої системи, звичайно, покликана задовольнити потреби та інтереси усього суспільства.

Також важливе значення має підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування як здобуття освіти освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста або магістра, а також навчання в аспірантурі, докторантурі, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності

¹ Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] : Постанова КМ України від 07.07.2010 № 564 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 51. – Ст. 1701.

на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування. Перепідготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – отримання спеціальності за напрямом підготовки «Державне управління» і за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та набутого практичного досвіду. Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування розглядається як навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування¹. На основі цього можемо резюмувати, що система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації відіграє першочергову роль у становленні потенціалу кадрів як складової інноваційного розвитку. Ця система повинна забезпечувати можливість сформувати з будь-якого працівника у державній службі максимально ефективного, сприяти його професійному та кар'єрному розвитку.

Розпорядженням КМ України «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування» передбачено, що з метою удосконалення системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і подальшої професіоналізації державної служби Національному агентству з питань державної служби разом з МОН та іншими органами виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, що відповідно до законодавства мають право на надання освітніх послуг з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, передбачено запровадити починаючи з другого півріччя 2011 р.: по-перше, обов'язкове для всіх категорій посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування підвищення кваліфікації з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування; по-друге, розроблення зазначеними навчальними закладами професійних та інших навчальних програм підвищення квалі-

¹ Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] : Постанова КМ України від 07.07.2010 № 564 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 51. – Ст. 1701.

фікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування і погодження їх в установленому законодавством порядку¹. Ми переконані, що це розпорядження служить фундаментальною підставою для введення інноваційного процесу щодо запобігання і протидії корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, покликане усунути загрозу існування таких негативних явищ у роботі службовців, як неправомірна вигода.

Особливе місце у 2011 р. відіграє Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Значення її для інноваційного розвитку формування потенціалу кадрів полягає у тому, що на законодавчому рівні було визначено проблеми діючої системи підвищення кваліфікації, а саме: 1) неврегульованість питань щодо визначення статусу навчальних закладів, що належать до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та забезпечують підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; 2) невідповідність наявних програм підвищення кваліфікації вимогам щодо діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування; 3) відсутність механізму залучення депутатів місцевих рад до підвищення кваліфікації; 4) відсутність прямого взаємозв'язку між підвищенням кваліфікації та кар'єрним зростанням. У зв'язку з цим зазначимо, що реформування системи підвищення кваліфікації здійснюватиметься шляхом: оптимізації та спрощення процедури розміщення державного замовлення на підвищення кваліфікації; чіткого визначення прав і обов'язків сторін, що формують, розміщують та виконують державне замовлення; забезпечення актуалізації та практичної спрямованості змісту навчання; здійснення дієвого державного контролю за організацією підвищення кваліфікації та його якістю. При цьому таке реформування повинно відбуватися трьома етапами з урахуванням першочергових, середньострокових та перспективних завдань. На першому, підготовчому етапі (2011–2012 рр.) передбачалося: розробити, узгодити

¹ Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування [Текст] : Розпорядження КМ України від 06.07.2011 №642-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – №53. – Ст. 2118.

та затвердити план заходів з реалізації Концепції; удосконалити нормативно-правову базу з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, зокрема впровадити нові форми, види та періодичність навчання. На другому етапі (2013 р.) передбачалося забезпечити розвиток системи підвищення кваліфікації, а саме: затвердити вимоги до змісту та обсягу навчальних годин програм підвищення кваліфікації; упорядкувати мережу навчальних закладів системи підвищення кваліфікації. На третьому етапі (2014 р.) передбачається модернізувати систему підвищення кваліфікації, зокрема запровадити механізм забезпечення прямого зв'язку між підвищенням кваліфікації і кар'єрним зростанням державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування¹. Така Концепція зумовила інноваційний розвиток у сфері формування потенціалу кадрів державної служби.

Також надзвичайно важливу роль в інноваційному розвитку кадрів державної служби відіграє Порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, який набирає чинності 1 січня 2015 р., розроблений з метою забезпечення державних органів, органів влади АРК або їх апарату висококваліфікованими працівниками, здатними компетентно і відповідально виконувати управлінські функції. При цьому підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах за процедурою, визначеною цим Порядком, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством. Науковий та практичний інтерес викликає те, що необхідність підвищення рівня професійної компетентності державного службовця визначається його безпосереднім керівником і службою персоналу державного органу за результатами щорічного оцінювання службової діяльності². Таким чином, на останніх покладено безпо-

¹ Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Текст] : Розпорядження КМ України від 28.11.2011 № 1198-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 92. – Ст. 3349.

² Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців [Текст] : Наказ Нацдержслужби України від 06.04.2012 № 65 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 37. – Ст. 1396.

середній обов'язок контролювати стан кваліфікації державного службовця, його компетентії у процесі виконання повсякденних службово-трудових обов'язків.

На додаток актуально буде відмітити, що Порядком стажування державних службовців, який набирає чинності 1 січня 2015 р. передбачено мету – підвищення рівня професійної компетентності державного службовця та набуття ним практичного досвіду, для чого може проводитися його стажування, яке є однією із форм підвищення рівня професійної компетентності, з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби у тому самому або іншому державному органі, органі влади АРК або їх апараті. Відмічається, що стажування державного службовця здійснюється в разі потреби, але не рідше одного разу на три роки. Потреба підвищення рівня професійної компетентності державного службовця визначається його безпосереднім керівником і службою персоналу державного органу, а також органу влади АРК чи їх апарату за результатами оцінювання службової діяльності. Передумовою цього служить наказ керівника державної служби державного органу. Власне, допуск на стажування, строки та зміни процедури його проходження оформлюються наказом керівника державної служби державного органу, де проводиться стажування. Стажування державного службовця проводиться з відривом від основної роботи. За державним службовцем, який направлений на стажування, зберігаються його посада та заробітна плата за основним місцем роботи. Особі, яка проходить стажування в іншому населеному пункті, за основним місцем роботи відшкодовуються також витрати на проїзд до місця стажування і назад, добові за час знаходження в дорозі та найм житла¹. Отже, як бачимо, нормативно-правові акти у сфері інноваційного розвитку кадрового потенціалу останніми роками стають більш наближеними стандартам європейських країн, внаслідок чого підвищується соціальний рівень державних службовців, а також авторитет і престиж державної служби.

Чималу роль у сфері нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців як суб'єктів трудового права відіграватиме Постанова КМ України «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток», яка набирає чинності

¹ Про затвердження Порядку стажування державних службовців [Текст] : Наказ Нацдержслужби України від 03.04.2012 № 61 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 32. – Ст. 1222.

1 січня 2015 р.¹ Такий вид відпусток належить до щорічних та надається державним службовцям одночасно із ними чи окремо за згодою між державним службовцем та керівником державного органу, органу влади АРК або їх апарату згідно із затвердженим графіком відпусток. Варто уваги і те, що додаткова відпустка конкретної тривалості надається державним службовцям після досягнення відповідного стажу державної служби. Науковий інтерес становить положення про те, що за бажанням державного службовця додаткова відпустка або ж її частина може бути змінена грошовою компенсацією. Ми переконані, що оптимізація законодавства у сфері заохочень державних службовців сприятиме інноваційному розвитку формуванню потенціалу кадрів.

У даному контексті можна відмітити, що досі важливе значення мають такі нормативно-правові акти: 1) Закон України «Про державні нагороди України» від 16.03.2000 № 1549-III; 2) указ Президента України «Про почесні звання України» від 29.06.2001 № 476/2001; 3) указ Президента України «Про відомчі заохочувальні відзнаки» від 30.05.2012 № 365/2012; 4) указ Президента України «Про затвердження Порядку представлення до нагородження та вручення державних нагород України» від 19.02.2003 № 138/2003 та ін.

Тим не менш, досі не повністю реалізованими є норми, передбачені Концепцією адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу щодо адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка повинна здійснюватись за такими пріоритетними напрямами: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби².

Провівши детальний аналіз правового забезпечення інноваційного розвитку кадрів, можемо констатувати, що, незважаючи на позитивні моменти, в сучасних умовах інноваційного розвитку кадрів існує ряд проблем реформування законодавства у цій царині: 1) проблематика систематизації та уніфікації законодавства; 2) проблематика колізій норм права,

¹ Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток [Текст] : Постанова КМ України від 20.06.2012 № 551 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 47. – Ст. 1836.

² Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.

що регулюють інноваційний розвиток кадрів; 3) неоднозначність та неоднаковість викладення норм права у цій сфері; 4) проблема невідповідності більшості норм законодавства реальним суспільним процесам, виключно декларативний характер таких норм, відсутність механізмів їх реалізації; 5) невідповідність норм права загальноприйнятим світовим нормативно-правовим актам.

Важливість та актуальність забезпечення перебування на посадах державних службовців належним чином підготовлених осіб, які володіють достатніми та необхідними знаннями для здійснення управлінської діяльності в різних галузях економіки, не викликає сумнівів, адже від цього безпосередньо залежить якість та ефективність самого державного управління. У цьому контексті слід погодитися із Н. Г. Синициною, що розвиток державного управління і навчання фахівців органічно взаємопов'язані¹. Однією з найбільш виразних характеристик рівня підготовленості державних службовців є якісна характеристика державної служби, яка характеризує здатність та придатність державних службовців до виконання покладених на них завдань та функцій. І цей аспект є також одним із важливих при оцінці стану розвитку сучасної державної служби в Україні. Зокрема, з цього приводу в Указі Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 09.11.2000 р. № 1212/2000 прямо вказано, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші органи та організації, на які поширюється чинність Закону України «Про державну службу», мають потребу в працівниках з високим рівнем професіоналізму та культури, здатних компетентно і відповідально виконувати завдання та функції держави, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам².

Так, вказаний аспект підготовленості знаходить своє найбільш яскраве відображення в статистичних даних щодо рівня освіти державних службовців³, дає підстави відмітити, що якісна характеристика державних службовців (рівень освіти державних службовців) та динаміка цього по-

¹ Синицина, Н. Г. Стандартизація освіти державних службовців в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Н. Г. Синицина ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2006. – 20 с.

² Про Комплексну програму підготовки державних службовців [Текст] : Указ Президента України від 09.11.2000 № 1212/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 46. – Ст. 1982.

³ Альбом статистичних таблиць за даними звітності по формі № 9-ДС станом на 31.12.2009: Таблиця 22 «Рівень освіти державних службовців року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=273152&cat_id=36406&ctime=1271691133132.

казника за останній період в цілому оцінюється позитивно (має динаміку до зростання). Його аналіз вказує, що в Україні поступово підвищується рівень професіоналізму державних службовців, що поліпшує здатність інституту державної служби виконувати покладені на нього завдання. Однак існують і проблеми в цій сфері. Так, до числа проблемних питань можна віднести: достатньо високий рівень плинності кадрів; зниження ефективності конкурсної основи при прийнятті на посади державної служби, невикористання в повному обсязі можливостей призначення працівників з кадрового резерву; низький рівень представництва жінок на керівних посадах; необхідність підвищення рівня загальної та спеціальної фахової освіти державних службовців за спеціальністю «Державне управління», у тому числі в контексті здобуття керівними кадрами освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр», та ряд інших.

Вважаємо, що важливим напрямом вдосконалення кадрового потенціалу державної служби є розробка всесторонньої класифікації державних службовців. Теоретичне значення класифікації державних службовців полягає в тому, що вона дає можливість проникнути в сутність апарату державної служби, виявити фактори, які впливають на правове регулювання праці будь-якої категорії державних службовців. У свою чергу, практичний аспект цього процесу виражається у диференційному підході до аналізу правового статусу різних видів державної служби, а отже, й вирішення ряду практичних питань, зокрема, підвищення ефективності їхньої діяльності, забезпечення їхньої чіткої взаємодії з іншими видами органів.

Класифікація взагалі є певною систематизацією знань про об'єкти, що класифікуються, або систематизацією самих об'єктів (предметів, явищ, властивостей). При цьому класифікація здійснюється з урахуванням формально-логічних правил поділу обсягу понять. Закон України «Про державну службу»¹ класифікував посади державних службовців на категорії та ранги. Слід відзначити, що, на нашу думку, в основі розробки системи державної служби взагалі лежить саме метод класифікації посад. Система класифікації посад є важливим інструментом функціонування інституту державної служби. На підставі класифікації посад здійснюється:

- визначення професійних вимог, обов'язків, обсягу повноважень та відповідальності службовців;
- встановлення критеріїв для рівнів оплати праці;

¹ Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

- встановлення ієрархічних рівнів між різними категоріями службовців;
- стимулювання ефективної діяльності службовців через можливість службового просування та матеріального забезпечення; упорядкування структури державної служби;
- створення стандартної термінології для функцій управління персоналом;
- захист службовців від політичних і персональних впливів при вступі на роботу;
- зміна політичної чи персональної кон'юнктури та визначення рівня їх матеріального забезпечення.

Поняття «посада» є одним із ключових у понятійно-категоріальному апараті державної служби. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу»¹ посада – це визначена структурою та штатним розкладом первинна структурна одиниця органу державної влади (організації) та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами (посадовими інструкціями) коло службових функцій та повноважень. Можна виділити декілька складових цього поняття, а саме:

- 1) це первинна одиниця державного органу та його апарату;
- 2) повноваження, закріплені за посадою, визначені структурою і штатним розкладом державного органу;
- 3) коло службових повноважень, закріплених за посадою, встановлюється нормативними актами².

Іншими словами, посада – це юридичний опис, який визначає соціальний статус (відносини з вищими, нижчими і рівними посадами), організаційний статус (місце посади в структурі органу) та правовий статус державного службовця (коло повноважень, функції, права, обов'язки). Оскільки усі державні службовці обіймають певні посади, то: «Посада розглядається у нерозривному зв'язку з інститутом служби у державних чи громадських організаціях. Відповідно – ця категорія із усіх осіб, зайнятих суспільно-корисною працею, притаманна тільки службовцям. Їх необхідність обумовлена тим, що в процесі своєї праці службовець має справу з людьми, впливає на них. Посада має визначити необхідну поведінку службовця у відношенні до інших осіб – обсяг та межі його впливу,

¹ Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

² Дубенко, С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні [Текст] / С. Д. Дубенко ; заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 1999. – 242 с.

прийоми, способи, засоби, спілкування з людьми по службі тощо»¹. Тому посада – це організаційно-правова форма службово-трудової діяльності державних службовців. Двоєдина природа цього поняття розкривається у таких аспектах: а) посада – частина органу, підприємства, установи, організації; б) посада – це правовий стан, тобто створюється та ліквідується у розпорядчому порядку правовими актами компетентних органів, таким же чином визначається її назва, місце в службовій ієрархії, організаційно-правові способи заміщення; включається у штатний розклад, у єдину номенклатуру посад службовців; містить у собі певну частину компетенції відповідного органу, посадових повноважень (прав та обов’язків)².

Законодавство у правових актах визначає соціальну роль особи, яка вступила на посаду. Кожна посада створюється у розпорядчому порядку, тобто відповідними органами визначається її назва, місце в службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається в штатний розклад, в єдину номенклатуру посад державних службовців.

Штат – це структурний елемент державної служби, який передбачає включення державних службовців, які наділені певними рангами та отримали право обіймати відповідні посади, до того чи іншого державного органу. Прикро, що чинний Закон України «Про державну службу»³ чітко не визначає систему посад державних службовців, це створює певні труднощі у визначенні їх кваліфікаційних видів.

У статті 25 Закону встановлено сім категорій, відповідно до яких державним службовцям присвоюються відповідні ранги. Ранги присвоюються державному службовцю згідно із займаною ним посадою, рівнем професійної кваліфікації та результатами роботи. При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад.

Стаття 26 Закону України «Про державну службу»⁴ встановила такі ранги державних службовців: службовцям, які займають посади, віднесені до першої категорії, можуть бути присвоєні 3, 2 і 1 ранги; службовцям,

¹ Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

² Іншин, М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / М. І. Іншин. – К., 2005. – 40 с.

³ Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

⁴ Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

які займають посади, віднесені до другої категорії, можуть бути присвоєні 5, 4 і 3 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до третьої категорії, можуть бути присвоєні 7, 6 і 5 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, можуть бути присвоєні 9, 8 і 7 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, можуть бути присвоєні 11, 10 і 9 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до шостої категорії, можуть бути присвоєні 13, 12 і 11 ранги; службовцям, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, можуть бути присвоєні 15, 14 і 13 ранги.

Встановлення категорій і рангів державних службовців дає змогу зробити два методологічно важливі висновки. По-перше, змістом праці державних службовців є їх діяльність з виконання державних функцій, відповідно до яких сформовані державні структури установ (підприємств, організацій). Загальна функція, предмет певної сфери державної діяльності визначає напрям діяльності відповідної структури та утворює окремий вид цієї діяльності. Логічно, що посади, передбачені в державних установах окремого виду діяльності, будуть включати притаманні цьому виду діяльності ознаки, відмінні від ознак інших видів службово-трудової діяльності. По-друге, в межах окремих видів діяльності характер обов'язків і повноважень службовців, який зумовлений розподілом праці в державних структурах, визначає подальшу класифікацію посад за категоріями¹.

Закон України «Про державну службу»² визначив такі критерії класифікації, як:

- 1) організаційно-правовий рівень органу, який приймає державних службовців на роботу;
- 2) обсяг та характер компетенції на конкретній посаді;
- 3) роль і місце посади в структурі державного органу (ст. 25). Перший і третій пункти, як бачимо, визначають посаду в ієрархічній системі одного із напрямів державної діяльності – в межах одного із органів та структури в цілому. Зазначимо, що у визначенні виду діяльності конкретної структури органів можна було б ґрунтовніше окреслити певні ознаки посад, встановити найоптимальнішу їх побудову і в межах установи, і в межах галузі в цілому. Крім того, саме вид діяльності, її зміст надав би

¹ Лаврінчук, І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. П. Лаврінчук ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 1999. – 186 с.

² Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

змогу визначити конкретні вимоги до державних службовців певної категорії. Відповідно до напрямів державної діяльності та з урахуванням їх особливостей ефективніше б здійснювалось нормативне регулювання окремих видів відносин¹.

Державні службовці, крім класифікацій залежно від різновидів державної служби, обумовлених особливостями певних напрямів службово-трудова діяльності, окремих гілок та видів державних органів, що виступають вихідним пунктом у пошуку об'єктивних параметрів для такого роду логічних операцій, можуть бути розподілені також на підставі інших, так би мовити, власних критеріїв, що пов'язані насамперед з характеристикою державного службовця як особи, що безпосередньо здійснює службово-трудова функції. Такий підхід буде не менш істотним та значущим для юридичної науки та практики, але вибраний за таких умов критерій може бути більшою мірою суб'єктивним, про що, наприклад, свідчить історія розвитку вітчизняного законодавства щодо посадових осіб, коли за певних умов вони виокремлювались із загальної категорії працівників на підставі так званої «важливості» виконуваних функцій². У цьому плані можуть бути розглянуті декілька градацій державних службовців. Оскільки категорія державних службовців об'єднує осіб з різноманітним характером і обсягом повноважень, вони можуть бути поділені на: 1) державних службовців, що мають публічно-правовий статус (посадових осіб); 2) державних службовців, що не мають публічно-правового статусу (не посадових осіб).

Отже, пошук критеріїв класифікації державних службовців триває в науці і практиці функціонування державної служби. Правильне вирішення цього питання має суттєве значення для науково обґрунтованого визначення правового статусу різних видів державних службовців. Логічно виважена і повна класифікація державних службовців надасть можливість ще точніше окреслити обсяг посадових вимог до державного службовця, встановити організаційно-правовий порядок виконання службово-трудова обов'язків, визначити перелік необхідних для ефективного проходження служби прав, обов'язків та обмежень, зокрема, порядок виникнення, розвитку й припинення службово-трудова від-

¹ Лаврінчук, І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. П. Лаврінчук ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 1999. – 186 с.

² Павленко, П. І. Правовий статус службовця органів внутрішніх справ: проблеми загальної теорії [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / П. І. Павленко. – Д., 2003. – 164 с.

носин, встановити гідний рівень оплати праці державних службовців відповідно до посади та рангу.

Залежно від категорій державних службовців відбувається призначення на посаду. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»¹ від 09.04.1999 р. № 586-XIV голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням КМ України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд КМ України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожную посаду вноситься одна кандидатура.

У свою чергу, ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Ранги, які відповідають посадам першої категорії, присвоюються Президентом України. Ранги, які відповідають посадам другої категорії, присвоюються КМ України, крім рангів, що присвоюються державним службовцям, які є працівниками Апарату ВР України. Ранги, що відповідають посадам другої категорії, державним службовцям – працівникам Апарату ВР України – присвоюються Головою ВР України. Ранги, які відповідають посадам третьої-сьомої категорій, присвоюються керівником державного органу, в системі якого працює державний службовець. При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад. За сумлінну працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Персональна класифікація державних службовців за рангами, згідно із якими вони здійснюють службу кар'єру, служить об'єктивною гарантією визначення належного правового положення працівника. Однак якщо норми діючого законодавства регулюють питання встановлення відповідних рангів державних службовців при проходженні служби в межах однієї структури державних органів та установ, навіть у разі, якщо державний службовець звільнився, а потім повернувся на державну службу, за ним зберігається ранг, проте проблеми збереження правової позиції державного службовця при зміні ним виду державної діяльності на сучасний момент залишаються невирішеними. Цілком справедливо відмічається

¹ Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

в науковій літературі необхідність розв'язання проблеми рангового співвідношення посад державних службовців державних органів з посадами військовослужбовців, суддів, працівників митних та податкових органів, права та обов'язки яких визначаються окремими спеціальними законами і відомчими нормативними актами, які здебільшого суперечать положенням Закону України «Про державну службу»¹.

Залежно від категорії та рангу відбувається оплата праці державних службовців. Відповідно до Закону України «Про державну службу»² оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю.

Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок. Посадові оклади державних службовців установлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків. Доплата за ранг провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю. Надбавка за вислугу років виплачується державним службовцям щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби у таких розмірах: понад 3 роки – 10, понад 5 років – 15, понад 10 років – 20, понад 15 років – 25, понад 20 років – 30, понад 25 років – 40 відсотків. Державним службовцям можуть установлюватися надбавки за високі досягнення у роботі і виконання особливо важливої роботи, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та інші надбавки і доплати, а також надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Можливість просування по щаблям службових сходів та отримання більш високого рангу має важливе значення для працівників, що працюють у державних органах. Адже абсолютна більшість працівників державних органів має вищу освіту, а отже, особи, що перебувають на державній службі, не позбавлені бажання до самореалізації. «Самі по собі матеріальні і моральні фактори не стимулюють трудову діяльність. Вони лише

¹ Мандибура, В. Проблемні питання нормативного вдосконалення системи регулювання та стимулювання праці державних службовців [Текст] / В. Мандибура, В. Тімофєєв // Парламентар. – 1998. – № 3. – С. 12–15.

² Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

створюють умови для високоефективної праці. Їх реалізація залежить від самого працівника, його потреб і міри задоволення, засвоєння ним мотиваційної сфери»¹. Можливість отримання чергового рангу є важливим стимулом для державного службовця підвищувати рівень кваліфікації та надалі ефективно працювати в державному органі.

Отже, аналіз сутності та значення класифікації державних службовців дозволяє зробити висновок, що, незважаючи на велику кількість праць у даному напрямі, науковці так і не дійшли одностайності в класифікації державної служби, проте простежується чітка тенденція до єдності в тому, що обслуговуючий персонал не слід відносити до державних службовців. І найбільш вдалою вбачається класифікація видів державних службовців за Законом України «Про державну службу»², однак із певним застереженням. Зокрема, законодавцю необхідно вирішити питання зі співвідношенням рангів у різних видах державної служби. Нормативне запровадження співвідношення рангів могло б стати об'єктивною підставою для централізованого встановлення державою соціальних засобів забезпечення державних службовців різних видів діяльності залежно від їх заслуг та класифікації. Врахування при розробці нормативних положень та реалізації зазначених вище чинників класифікації державних службовців як за посадами, так і за особистими кваліфікаційними розрядами (рангами), забезпечило б належний рівень гарантій встановлення та збереження відповідного правового статусу цієї категорії працівників³.

Ще одним напрямом удосконалення процесу формування кадрового потенціалу державної служби є вдосконалення гарантування реалізації державними службовцями своїх прав. Щоб державний службовець виконував свої службові обов'язки на гідному рівні та безперешкодно міг реалізовувати свої трудові права, створено правовий механізм гарантування реалізації їх прав під час службово-трудової діяльності у певному державному органі. Але питання відповідності вказаного правового механізму умовам сьогодення, рівню належності та ефективності залишаються відкритими, тому необхідно приділити увагу дослідженню гарантій у службово-трудовій діяльності державних службовців у сучасних умовах.

¹ Служебная карьера [Текст] / под общ. ред. Е. В. Охотского. – М. : Экономика, 1998. – 302 с.

² Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

³ Лаврінчук, І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. П. Лаврінчук ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 1999. – 186 с.

Наявність належного правового гарантування є запорукою високопрофесійної праці державного службовця, оскільки за умов дійсного гарантування належної реалізації встановлених у законодавстві трудових прав кожний державний службовець має бути задоволений своєю роботою і буде намагатися підвищувати рівень свого професіоналізму, виконавську дисципліну та буде розраховувати на тривалу, аж до досягнення пенсійного віку, трудову діяльність у державних органах.

Під гарантіями службово-трудової діяльності державних службовців доцільно розглядати умови та засоби, завдяки яким здійснюється належна реалізація державним службовцем встановлених у чинному законодавстві трудових прав. Слід підкреслити, що окреме виділення в межах гарантій реалізації трудовправового статусу державного службовця умов та засобів є важливим та актуальним не тільки у теоретичному, але й у практичному сенсі. Водночас варто зазначити, що вказаний розподіл може мати місце тільки на загальних засадах у випадках розгляду гарантування реалізації прав у цілому, але не в окремих правозастосовних ситуаціях.

Цікаво, але серед науковців до сих пір має місце термінологічна суперечка з приводу змісту та поділу гарантій. Так, деякі поділяють їх на: економічні, політичні, ідеологічні, юридичні, соціальні¹; соціальні, морально-суспільні та організаційні²; економічні, юридичні й соціальні³; соціально-економічні, політичні, ідеологічні, організаційні, правові⁴. На нашу думку, таке розходження у позиціях науковців викликано в першу чергу тим, що вони проводять класифікацію за різними підставами. Вибір потрібного та універсального критерію є доволі складним науковим питанням.

З огляду на зазначене, можна стверджувати, що вказані гарантії також відносяться й до процесу реалізації прав державними службовцями, і навіть мають місце додаткові правові гарантії, що встановлені спеціальним законодавством та направлені на підтримку належного стану у реалізації останніми своїх прав, зокрема й у сфері праці. Таким чином, мета правового гарантування під час службово-трудової діяльності полягає у належній та безперешкодній реалізації державними

¹ Мозохина, А. Г. Свобода личности и основные права граждан в социалистических странах Европы [Текст] / А. Г. Мозохина. – М. : Наука, 1965. – 211 с.

² Брянский, А. Ф. Роль общественных организаций в осуществлении прав и свобод граждан [Текст] / А. Ф. Брянский // Сов. государство и право. – 1964. – № 6. – С. 21–24.

³ Смирнов, О. В. Природа и сущность права на труд [Текст] / О. В. Смирнов. – М. : Юрид. лит., 1964. – 185 с.

⁴ Уржинский, К. П. Гарантии права на труд [Текст] / К. П. Уржинский. – М. : Юрид. лит., 1984. – 200 с.

службовцями трудових прав у процесі здійснення своїх службових повноважень.

Важливо зазначити, що політичні, економічні, ідеологічні та матеріальні гарантії по відношенню до юридичних виступають передумовами реалізації останніх, а юридичні гарантії, у свою чергу, є своєрідним механізмом для легітимної реалізації зазначених гарантії. М. Я. Строгович зауважує, що у випадках розуміння під гарантіями засобів забезпечення реального здійснення суб'єктивних прав, визначаючи гарантії в юридичному сенсі, важливо відобразити їх правову специфіку, котра полягає не лише у проголошенні тих чи інших гарантозабезпечувальних засобів у нормах права, але й у реальній їх дії за допомогою апарата примусу. «Тільки в даному випадку правові гарантії матимуть характер дієвих засобів, способів, якими охороняються й захищаються права громадян, припиняються і усуваються їх порушення, відновлюються порушені права»¹. Л. Д. Воеводін зазначає, що призначення гарантії – забезпечення таких умов, за якими юридичний статус особи та особливо її права і свободи, що записані в Конституції та законах, ставали б фактичним статусом кожної окремої людини та громадянина². Такий підхід до аналізу юридичних гарантії службово-трудової діяльності державних службовців дозволяє провести чітку межу між поняттями «зміст» і «гарантії» посадових повноважень, оскільки будучи невід'ємним атрибутом, найважливішою ознакою цих повноважень, гарантії знаходяться поза їх змістом³.

Таким чином, юридичні гарантії забезпечують можливість державного службовця при належному виконанні своїх службово-трудових обов'язків отримувати встановлені у законодавстві соціальні блага, зокрема премії, пільги, соціальне обслуговування. З одного боку, наявність реальних гарантії сприяє якісному та ефективному виконанню державними службовцями своєї службово-трудової функції в умовах сьогодення, з іншого – їх наявність забезпечує належний рівень законності та дотримання положень чинних нормативно-правових актів сторонами службово-трудових відносин.

Також, враховуючи те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної політики, можна підкреслити,

¹ Строгович, М. С. Основные вопросы советской социалистической законности [Текст] / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1966. – 315 с.

² Воеводін, Л. Д. Юридический статус личности в России [Текст] / Л. Д. Воеводін. – М. : Юрист, 1997. – 341 с.

³ Смирнов, О. В. Совершенствование гарантий права на труд в СССР [Текст] / О. В. Смирнов // Проблемы трудового права. – М. : Юрид. лит., 1969. – 348 с.

що держава несе відповідальність перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, яке здійснюється завдяки державним службовцям, які виконують завдання і функції держави. Відповідно, ступінь ефективності та результативності виконання ними цих функцій безпосередньо впливає на рівень забезпечення прав і свобод людини в Україні. І важливість цього аспекту обумовила закріплення в Законі України «Про державну службу» як принципи державної служби – служіння народу України, пріоритет прав людини і громадянина та персональну відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни (ст. 3), а як обов'язок державних службовців – додержання Конституції України та інших актів законодавства України, а також недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина (ст. 11)¹. Водночас у Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затвердженій Указом Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000, прямо зазначається, що державний службовець у встановленому порядку має нести відповідальність за допущені ним порушення законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків². Відтак, ще одним напрямом удосконалення процесу формування кадрового потенціалу державної служби є вдосконалення правового регулювання відповідальності державних службовців.

Питання юридичної відповідальності ґрунтовно досліджувалося багатьма зарубіжними й вітчизняними вченими, що ж до відповідальності державних службовців, то це питання потребує більш повного та всебічного висвітлення. Ураховуючи це, метою цієї статті є розкриття юридичної відповідальності державних службовців як невід'ємної складової системи заходів, покликаних забезпечувати ефективну реалізацію ними своїх функціонально-посадових обов'язків.

Юридична відповідальність державних службовців – багатогранна категорія, як за змістом, так і за структурою. Вона має економічні, моральні, культурні, психологічні, правові й інші аспекти. Юридична відповідальність державних службовців є частиною правового регулювання службово-трудової діяльності державних службовців, реакцією на виконання ними своїх обов'язків та дотримання службової дисципліни. Існує певний перелік дій державних органів чи посадових осіб, які можуть бути

¹ Про державну службу [Текст] : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

² Про стратегію реформування системи державної служби в Україні [Текст] : Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.

визнані неправомірними й оскаржені в суді, а саме: порушення прав і свобод громадянина; створення перешкоди для здійснення громадянином його прав і свобод; незаконне покладення на громадянина обов'язку чи незаконне притягнення до будь-якої відповідальності¹.

Юридична відповідальність державних службовців – це такі наслідки, які мають насамперед правовий характер, наприклад, позбавлення матеріального або морального блага, обмеження тих чи інших прав. Юридична відповідальність державних службовців настає за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків, встановлених нормами права. До державних службовців як представників держави висуваються додаткові вимоги, що втілюються в підвищенні рівня їх відповідальності. Для того, щоб підкреслити ступінь відповідальності окремих державних службовців, українське законодавство і правова наука використовують поняття «персональна відповідальність»². Персональна відповідальність є відображенням зв'язку між формально визначеними загальними обов'язками всіх державних службовців (ст. 10 Закону України «Про державну службу») та діями конкретних державних службовців, які за порушення обов'язків, службової дисципліни та законності можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності. Чітке закріплення функцій, прав і обов'язків державних службовців дозволяє встановити й чітку персональну відповідальність за нереалізацію чи неналежну реалізацію їх посадово-функціональних повноважень. Узагальнено зазначене виглядає так: юридична відповідальність настає лише за порушення певних нормативних приписів; якщо немає нормативних приписів з того чи іншого питання, не може йтися й про будь-який різновид юридичної відповідальності.

Зміни, які відбулися останнім часом у правовій системі нашої країни, знову піднімають питання про визначення характеру, змісту та ролі юридичної відповідальності в механізмі правового регулювання правовідносин, у тому числі і службово-трудових правовідносин за участю державних службовців. На це вказує неоднозначність позицій науковців у розумінні визначення юридичної сутності відповідальності³. Так, можна відмітити,

¹ Старилов, Ю. Н. Служебное право [Текст] : учебник / Ю. Н. Старилов. – М. : Изд-во «БЕК», 1996. – 698 с.

² Венедиктов, В. С. Конспект лекций по трудовому праву Украины [Текст] : учеб. пособие [для высш. учеб. заведений] / В. С. Венедиктов. – Ч. 1. – Харьков : Консум, 1998. – 140 с.

³ Теория государства и права [Текст] / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перелова. – М. : НОРМА – ИНФРА, 1998. – 570 с.; Толкунова, В. Н. Трудовое право России [Текст] / В. Н. Толкунова, К. Н. Гусов. – М. : Юрид. лит., 1995. – 448 с.

що в юриспруденції існують два основні напрями розуміння юридичної відповідальності. Вузкий, у межах якого відповідальність пов'язується із застосуванням примусових заходів за вчинення особою правопорушення (С. С. Алексєєв, С. Н. Братусь, І. О. Галаган, О. С. Іоффе, С. С. Каринський, В. Г. Малов, І. С. Самощенко, Р. О. Халфіна), а також широкий, у межах якого відповідальність є не лише негативною (ретроспективною) реакцією на вчинення правопорушення, а і позитивним (перспективним) оцінюванням за дотримання особою вимог закону і досягнення нею суспільно корисних результатів (В. С. Венедіктов, Б. Л. Назаров, П. Є. Недбайло, Л. О. Сироватська, О. Ф. Скаун, М. С. Строгович, Н. Н. Хуторян). Вважаємо, що другий підхід більш виважено та повно відображує те сучасне розуміння цього поняття, котре обумовлено соціальним, демократичним, правовим характером нашої держави.

Загальновизнаним серед науковців є те, що державні службовці за здійснення протиправних вчинків можуть притягуватися до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, цивільної чи кримінальної відповідальності. Крім того, деякі вчені виділяють і так звану «трудова відповідальність». Так, дисциплінарна відповідальність державних службовців настає у випадку порушення ними правил службово-трудової поведінки, встановлених як загальними, так і спеціальними нормативно-правовими актами, а також правилами внутрішнього трудового розпорядку, тобто «за порушення трудової, військової, службової дисципліни», при цьому її особливість полягає в тому, що особа, до якої застосовується дисциплінарна відповідальність, підпорядкована органу, який має право застосувати той чи інший захід стягнення¹. «Дисциплінарна відповідальність, – обґрунтовано зазначає С. О. Комаров, – настає лише у випадку порушення правил поведінки, встановлених різними установами, положеннями та правилами. Загальна дисциплінарна відповідальність передбачена в КЗпП України, правилах внутрішнього трудового розпорядку, а спеціальна – в дисциплінарних установах і передбачена для окремих категорій працівників, які займають виборні посади, посадових осіб, інших окремих категорій працівників»².

Юридична категорія «дисциплінарна відповідальність» охоплює два поняття: «дисципліна» та «відповідальність». З'ясування сутності термі-

¹ Нерсесянц, В. С. Философия права [Текст] : учебник [для вузов] / В. С. Нерсесянц. – М. : НОРМА – ИНФРА, 1997. – 652 с.

² Комаров, С. А. Общая теория государства и права [Текст] / С. А. Комаров. – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.

на «дисципліна» дозволяє виділити такі основні ознаки цього явища: це об'єктивно обумовлене явище, потреба в якому пов'язана з необхідністю упорядкування та забезпечення належного розвитку суспільних відносин у сфері праці; представляє собою систему приписів, які мають нормативно-правовий характер; забезпечує дотримання порядку взаємовідносин між учасниками трудових правовідносин у сфері суспільного виробництва. Синтезування цих ознак дозволяє визначити поняття дисципліни як встановленого нормами права порядку взаємовідносин учасників суспільних відносин, що визначає процедурні елементи реалізації останніми своїх прав та виконання ними ж обов'язків під час трудової діяльності в тій чи іншій сфері суспільного виробництва. Відповідно, трудова дисципліна – це встановлений нормами права порядок взаємовідносин суб'єктів трудових правовідносин під час реалізації, виконання ними своїх функціонально-посадових прав і обов'язків.

Наведені вище аспекти понять «дисципліна», «трудова дисципліна» дають можливість виділити такі висновки щодо характерних особливостей службово-трудової дисципліни державних службовців:

- щодо державних службовців службова дисципліна відображає підвищені вимоги до цих осіб як представників держави та результатів їх діяльності;
- особливості службово-правового статусу державних службовців знаходять своє втілення в посиленні вимог до дисциплінованості, організованості державних службовців тощо;
- службова дисципліна державних службовців знаходить своє закріплення у формі загальних та спеціальних правових норм (трудового, адміністративного права), що регулюють поведінку, дисципліну державних службовців у процесі виконання ними функцій держави;
- службова дисципліна державних службовців реалізується в їх фактичній поведінці, а її оцінка здійснюється завдяки порівнянню фактичної поведінки з формально визначеними критеріями, що закріплені у відповідних нормативних актах;
- характер та зміст правових норм, якими визначається службова дисципліна державних службовців, обумовлюються сутністю та характером правового регулювання державної служби, оскільки виконання функцій держави повинно відбуватися виключно в умовах дотримання службової дисципліни.

Зроблені щодо юридичної природи та особливостей службової дисципліни висновки дозволяють сформулювати поняття цього складного

соціально-юридичного явища та визначити його як усвідомлений і внутрішньо сприйнятий державними службовцями правовий режим проходження державної служби, який безпосередньо полягає у правильній реалізації наданих прав, точному виконанні покладених обов'язків, а також неухильному додержанні нормативно установлених загальних і спеціальних обмежень. Таке розуміння службової дисципліни обумовлює сприйняття дисциплінарної відповідальності як обов'язку державних службовців відповідати за порушення дисциплінарних вимог, що за певних умов приводить до притягання їх до юридичної відповідальності, під якою слід розуміти заходи державного примусу, що ґрунтуються на юридичному і громадському осуді правопорушника, або встановлення щодо нього певних негативних наслідків у формі обмеження або позбавлення особистих чи майнових прав¹. Причому, як відмічає Д. М. Овсянко, дисциплінарна відповідальність має місце лише тоді, коли порушення правил державної служби не переслідуються в кримінальному порядку². З іншого боку, слід погодитися з Д. О. Гавриленко з приводу того, що дисциплінарну відповідальність слід відмежувати від суміжних видів юридичної (кримінальної, цивільно-правової, адміністративної) та неюридичної (громадської, моральної) відповідальності³.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців реалізується в межах службово-трудових правовідносин, суб'єктами яких, з одного боку, є конкретний державний службовець, з іншого – спеціально уповноважена на застосування дисциплінарних стягнень посадова особа. Підставою виникнення дисциплінарної відповідальності державних службовців є дисциплінарний проступок. З точки зору складу юридичних фактів поняттям «дисциплінарний проступок» охоплюються протиправне, винне невиконання чи неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, наприклад, правил внутрішнього трудового розпорядку⁴. Невиконання або неналежне виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків може виявлятися у навмисному порушенні правил службового розпорядку, посадових інструкцій, наказів начальників та

¹ Прокопенко, В. І. Трудове право України [Текст] : підручник / В. І. Прокопенко. – Вид. друге, стереотипне. – Х. : Консум, 2000. – 480 с.

² Овсянко, Д. М. Государственная служба Российской Федерации [Текст] / Д. М. Овсянко. – М. : Юрист, 1996. – 492 с.

³ Гавриленко, Д. А. Государственная дисциплина: сущность, функции, значение [Текст] / Д. А. Гавриленко ; под ред. А. П. Шергина. – Мн. : Наука и техника, 1988. – 328 с.

⁴ Толкунова, В. Н. Трудовое право России [Текст] / В. Н. Толкунова, К. Н. Гусов. – М. : Юрид. лит, 1995. – 448 с.

керівників, морально-етичних вимог, обумовлених специфікою проходження служби в цих органах.

Іншим видом відповідальності державних службовців є матеріальна відповідальність, яка настає за заподіяння шкоди органу, службі чи підрозділу, представляє собою встановлений загальними і спеціальними правовими приписами наслідок за невиконання обов'язку зберігати і дбайливо ставитись до майна останніх або, як вказано О. П. Ноздрачевим, настає за шкоду, заподіяну майну державного органу або третьої особи внаслідок невиконання чи неналежного виконання посадових обов'язків (посадового проступку)¹. Так, якщо матеріальну відповідальність розглядати як обов'язок державного службовця відшкодувати повністю або частково заподіяну майнову шкоду, то цьому обов'язку відповідає право спеціально уповноважених посадових осіб стягнути з працівника певне грошове відшкодування, тобто притягнути його до матеріальної відповідальності.

Таким чином, матеріальна відповідальність за шкоду, заподіяну державним службовцем у галузі розпорядчо-виконавчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків державними органами від імені і за дорученням котрих службовець вчиняє службові дії. Цей обов'язок державного органу впливає з того, що підбір, професійна підготовка кадрів, наділення державного службовця часткою компетенції органу (владне повноваження), функція контролю за його діями має здійснюватися цим органом. Цим пояснюється обов'язок відповідальності за дії свого представника. Відповідальність за шкоду, заподіяну державним службовцем (посадовою особою), державний орган несе лише у разі, коли такі дії є діями службового характеру. У разі, коли шкода заподіяна службовою особою навіть і в робочий час, але не у зв'язку з виконанням службових обов'язків, то вона відшкодовується не органом, а безпосередньо винною особою. За шкоду, спричинену діями державного службовця, що не є посадовою особою, збитки стягуються потерпілими у загальному порядку.

Також можна відмітити, що державні службовці є суб'єктами адміністративної відповідальності. Остання – це різновид юридичної відповідальності державних службовців, яка настає за адміністративні правопорушення. За допомогою інституту адміністративної відповідальності реалізуються норми різних галузей права (адміністративного, трудового,

¹ Ноздрачев, А. Ф. Государственная служба [Текст] : учебник / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 591 с.

господарського, фінансового), тому коло актів, що стосуються неї, є дуже великим¹. Відмічено, що посадові особи несуть адміністративну відповідальність як за свої протиправні діяння, так і за видання наказів, що порушують законодавство, а також за невжиття заходів щодо забезпечення виконання правил підпорядкованими особами², адже адміністративній відповідальності притаманний всезагальний характер, оскільки правила, порушення яких тягне адміністративну відповідальність, є обов'язковими для усіх громадян³. Таким чином, під адміністративною відповідальністю ми розуміємо застосування спеціально уповноваженими органами або посадовими особами до порушників адміністративно-правових приписів у встановленому порядку адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки особистого майнового чи морального характеру.

Як і усі громадяни України, державні службовці, винні у вчиненні кримінальних злочинів, за вироком суду можуть бути піддані кримінальному покаранню. Водночас державні службовці можуть бути піддані кримінальному покаранню за діяння, вчинені ними як посадовими особами, якщо порушення ними службово-посадових обов'язків є кримінально караним. При цьому мова йде й про діяння, які можуть скоювати і не посадові особи. Однак посадові особи за ті ж самі діяння підлягають більш суворому кримінальному покаранню. Існують склади кримінальних злочинів, характерні лише для державних службовців. Кримінальні злочини державних службовців – це всі передбачені КК України діяння, які полягають у зловживанні владою з метою отримання грошей, вигоди та інших переваг або з метою здійснення тиску. Кримінальна відповідальність державних службовців настає, якщо вони у процесі виконання своїх посадових обов'язків протиправно скоїли діяння, котрі кваліфікуються як злочини. Кримінальна відповідальність державних службовців регламентується не законодавством про державну службу, а виключно КК України. Кримінальне переслідування державних службовців порушується за заявою третіх осіб або за вимогою керівництва органів державної служби та не виключає пов'язаного з ним дисциплінарного процесу. Будь-яке кримінально каране діяння по службі одночасно ви-

¹ Теория государства и права [Текст] / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 2001. – 776 с.

² Комаров, С. А. Общая теория государства и права [Текст] / С. А. Комаров. – М. : Юрайт, 1998. – 416 с.

³ Административное право: Общая и особенная части [Текст] / под ред. А. П. Коренева. – М. : МВД СССР МВШМ, 1986. – 487 с.

знається порушенням посадових обов'язків. Якщо під час з'ясування обставин справи у зв'язку з порушенням державним службовцем своїх службових обов'язків виникає обґрунтоване питання про наявність кримінально караного діяння, керівник або начальник, уповноважений накладати дисциплінарні стягнення, зобов'язаний повідомити про це прокурора чи слідчі органи.

Для пізнання сутності цивільної відповідальності за шкоду, заподіяну внаслідок діяльності державних службовців, необхідно простежити загальні умови та підстави виникнення обов'язку відшкодувати збитки. Однією з підстав виникнення зобов'язань згідно з цивільним законодавством України¹ є заподіяння шкоди іншій особі. На відміну від інших зобов'язань, які виникають із правомірних актів (наприклад, договору, односторонньої угоди, адміністративного акта), цей вид зобов'язань виникає з неправомірних діянь, якими є правопорушення, тобто протиправне заподіяння шкоди деліктоздатною особою.

Питання відшкодування шкоди, завданої службовими та посадовими особами, регламентовано статтями 1173–1176 ЦК України². Зокрема, ст. 1174 ЦК України вказує, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується державою, АРК або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи. Як бачимо, по-перше, шкода, яка підлягає відшкодуванню, заподіюється незаконними діями конкретних суб'єктів відповідальності – державною або службовою особою, по-друге, окреслюється сфера, в якій здійснюються незаконні дії – галузь адміністративного управління³. Незаконні дії та рішення посадових або службових осіб органу державної влади можуть бути у формі як письмових актів індивідуального характеру, так і усних розпоряджень, а також безпосередньо дії при вчиненні якихось конкретних дій⁴. Тобто незаконними вважаються ті дії посадової або службової особи, які порушують встановлений порядок виконання

¹ Цивільний кодекс України [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

² Цивільний кодекс України [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

³ Загорулько, А. І. Зобов'язання, що виникають унаслідок заподіяння шкоди [Текст] / А. І. Загорулько, В. А. Кройтор, О. А. Загорулько. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 128 с.

⁴ Зобов'язальне право: теорія і практика [Текст] / О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова, В. В. Луць та ін. ; за ред. О. В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 829 с.

службово-трудовах обов'язків цих осіб або безпосередньо виходять за межі наданих повноважень.

Ураховуючи викладене та аналізуючи різноманітні наукові думки, слід відмітити, що концепція юридичної відповідальності в сучасних умовах державотворення потребує свого нового, більш ґрунтовного розуміння. Тут є сенс вести мову про те, що поряд із негативною ретроспективною відповідальністю слід виділяти перспективну (активну) юридичну відповідальність¹. Така точка зору підтверджується й тим, що для позитивної відповідальності характерні такі властивості, як: добровільне, ініціативне виконання своїх обов'язків, самодисципліна особи та її висока правова свідомість². Відповідно, на нашу думку, є всі підстави вести мову про те, що юридична відповідальність, у тому числі і державних службовців, повинна мати як ретроспективну, так і перспективно-позитивну основи, що передбачає забезпечення належного виконання державними службовцями посадових обов'язків не лише завдяки примусу, а й методами переконання, заохочення. Саме таке розуміння юридичної відповідальності, де позитивний і негативний її прояви нерозривно взаємопов'язані, повинно втілюватися в подальші дії щодо вдосконалення правового регулювання службово-трудової діяльності державних службовців і підвищувати їх правосвідомість.

Підсумовуючи все вищевикладене в цьому підрозділі, підкреслимо, що пріоритетність євроінтеграційних процесів у зовнішній політиці України обумовлює обраний напрям у проведенні потужного та стрімкого реформування майже у всіх сферах діяльності нашої держави. Зокрема, важливим напрямом реформування є удосконалення правових засад кадрового розвитку держави, зокрема кадрового потенціалу державної служби. При цьому такі зміни повинні здійснюватися з урахуванням специфіки кожного виду трудової діяльності. Так, у зв'язку з тим, що державна служба є специфічним видом трудової діяльності, її нормативно-правове забезпечення також потребує ґрунтовних змін та суттєвого удосконалення, особливо в умовах адаптації всього національного законодавства до *acquis communautaire*. Вдосконалення цього різновиду діяльності має бути спрямоване на підвищення рівня керованості найважливіших відносин у сфері державної служби, а отже, на створення умов для залучення до державної служби високо підготовлених кадрів, постійного підви-

¹ Астемиров, З. А. Понятие юридической ответственности [Текст] / З. А. Астемиров // Сов. государство и право. – 1979. – № 6. – С. 60–66.

² Рыбаков, В. А. Позитивная юридическая ответственность (воспитательные аспекты) [Текст] : лекция / В. А. Рыбаков. – Рязань : РВММВД СССР, 1988. – 42 с.

щення їхньої кваліфікації, ефективного виконання ними своїх трудових функцій та управлінських завдань, що в свою чергу сприятиме формуванню якісного кадрового потенціалу державної служби.

2.9. Медичне страхування як елемент формування бази інноваційного потенціалу суб'єкта господарювання

«Медичне страхування – це сукупність видів страхування, що передбачають обов'язки страхівника по здійсненню страхових виплат (виплат страхового забезпечення) у розмірі часткової або повної компенсації додаткових витрат застрахованої особи, викликаних його зверненням до медичного закладу за медичними послугами, включеними в програму медичного страхування», – визначають Г. Р. Колоколов і М. І. Махонько¹.

Розвиток медичного страхування мав місце ще у Давній Греції та Римі. У рамках професійних колегій уже в той час існували механізми збору, накопичення та фінансування виплат при настанні виробничих травм, тривалих хвороб, каліцтв. За Середньовіччя цю естафету перейняли на себе ремісничі гільдії та церква. Проте більш звичний вигляд медичне страхування у формі соціальної допомоги у випадку хвороби отримало лише наприкінці XIX ст.²

Вітчизняне медичне страхування зародилося на півдні України наприкінці 80-х рр. XIX ст.

Виникненню цієї форми передувало його становлення і розвиток в системі охорони здоров'я в Росії дореволюційного періоду, які умовно поділяються на такі етапи:

- 1) з другої половини XIX ст. в Росії з'явився образ сучасної муніципальної системи охорони здоров'я – земська медицина;
- 2) у 60-х рр. XIX ст. сформувалась фабрично-заводська медицина;
- 3) з 80-х рр. XIX ст. стала розвиватися страхова медицина;
- 4) з 90-х рр. XIX ст. до радянських часів.

¹ Колоколов, Г. Р. Медицинское право [Текст] : учеб. пособие : [2-е изд.] / Г. Р. Колоколов, Н. И. Махонько. – М. : Издат.-торг. корпорация «Дошков», 2012. – 452 с.

² Карі, М. Огляд європейських та американських підходів до фінансування систем охорони здоров'я [Електронний ресурс] : Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України / М. Карі, У. Маттіла, В. Рудий. – Режим доступу: http://ceas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/14_reviewbook_uk.pdf.

щення їхньої кваліфікації, ефективного виконання ними своїх трудових функцій та управлінських завдань, що в свою чергу сприятиме формуванню якісного кадрового потенціалу державної служби.

2.9. Медичне страхування як елемент формування бази інноваційного потенціалу суб'єкта господарювання

«Медичне страхування – це сукупність видів страхування, що передбачають обов'язки страхівника по здійсненню страхових виплат (виплат страхового забезпечення) у розмірі часткової або повної компенсації додаткових витрат застрахованої особи, викликаних його зверненням до медичного закладу за медичними послугами, включеними в програму медичного страхування», – визначають Г. Р. Колоколов і М. І. Махонько¹.

Розвиток медичного страхування мав місце ще у Давній Греції та Римі. У рамках професійних колегій уже в той час існували механізми збору, накопичення та фінансування виплат при настанні виробничих травм, тривалих хвороб, каліцтв. За Середньовіччя цю естафету перейняли на себе ремісничі гільдії та церква. Проте більш звичний вигляд медичне страхування у формі соціальної допомоги у випадку хвороби отримало лише наприкінці XIX ст.²

Вітчизняне медичне страхування зародилося на півдні України наприкінці 80-х рр. XIX ст.

Виникненню цієї форми передувало його становлення і розвиток в системі охорони здоров'я в Росії дореволюційного періоду, які умовно поділяються на такі етапи:

- 1) з другої половини XIX ст. в Росії з'явився образ сучасної муніципальної системи охорони здоров'я – земська медицина;
- 2) у 60-х рр. XIX ст. сформувалась фабрично-заводська медицина;
- 3) з 80-х рр. XIX ст. стала розвиватися страхова медицина;
- 4) з 90-х рр. XIX ст. до радянських часів.

¹ Колоколов, Г. Р. Медицинское право [Текст] : учеб. пособие : [2-е изд.] / Г. Р. Колоколов, Н. И. Махонько. – М. : Издат.-торг. корпорация «Дошков», 2012. – 452 с.

² Карі, М. Огляд європейських та американських підходів до фінансування систем охорони здоров'я [Електронний ресурс] : Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України / М. Карі, У. Маттіла, В. Рудий. – Режим доступу: http://ceas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/14_reviewbook_uk.pdf.

Особливостями радянського законодавства про охорону здоров'я та медичної допомоги відбувається процес зосередження всіх напрямів охорони здоров'я в руках держави.

Радянська охорона базувалась на трьох організаційних принципах, які давали можливість громадянам СРСР реалізувати своє право на охорону здоров'я і безкоштовну медичну допомогу.

Головним принципом охорони здоров'я СРСР і РРФСР був державний характер системи охорони здоров'я населення. Його основний зміст полягав у централізації управління, державному фінансуванні медичної допомоги та оздоровчих заходів, державному плануванні програм охорони здоров'я. Державна охорона здоров'я передбачала безкоштовну (за рахунок держави) і загальнодоступну медичну допомогу всьому населенню країни.

На той період часу найважливішим досягненням у галузі розвитку охорони здоров'я стало виділення в ній профілактичного напрямку: боротьба з епідеміями, інфекційними захворюваннями, заходи, спрямовані на «оздоровлення праці» (поліпшення умов самого виробництва, вдосконалення житлових умов трудящих, поліпшення харчування і т. д.), створення мережі санітарно-протиепідеміологічних установ, диспансерів, проведення з населенням санітарної освіти.

Сьогоднішня система охорони здоров'я діє ще з часів СРСР. Верховною Радою України було прийнято чимало законодавчих актів, але це не спричинило багато позитивних змін у системі охорони здоров'я України.

При аналізуванні проблеми потрібно звернути увагу насамперед на те, що у системі охорони здоров'я України існують дві основні проблеми – недостатність фінансових коштів і низька якість медичного забезпечення. Оскільки головним чинником розвитку системи охорони здоров'я будь-якої країни є джерела фінансування, кожна держава має визначити власні пріоритетні, керуючись політичною системою, традиціями, економічним станом та іншими параметрами. Одним із таких визнаних у світовій практиці ефективних джерел є медичне страхування, яке у багатьох розвинених країнах становить основу страхової медицини.

Здоров'я населення в цілому визначається комплексом показників: народжуваністю, смертністю, захворюваністю, рівнем фізичного та психічного розвитку, середньою тривалістю життя тощо. На нього також впливають біологічні, природні і соціальні фактори.

Здоров'я населення більшою мірою залежить від соціальних умов життя, а саме від розміру заробітної плати, умов праці, житлових умов, структури

харчування, способу життя, санітарно-епідеміологічного стану місцевості тощо. Здоров'я досягається шляхом постійних зусиль з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, наділених господарською компетенцією, господарюючих та не господарюючих суб'єктів, а також громадян.

Зараз в Україні рівень захворюваності населення залишається високим, тому що на здоров'я населення негативно впливають забруднення навколишнього природного середовища, наприклад, наслідки аварії на Чорнобильській АЕС. Взагалі існує багато кількості факторів ризиків захворювань, це може бути поширення тютюнокуріння, вживання алкоголю і наркотиків, передусім серед молодого покоління, усе це зумовлює зростання потреб у медичній допомозі.

О. В. Тихомиров здоров'я оцінює як невід'ємний від особи його носія, невідчужуваний і недоторканий засіб реалізації свобод зовнішньої поведінки індивіда і доступу до користування життєвими благами. Здоров'я, на його думку, – це найвище невідчужуване благо людини, без якого тією чи іншою мірою втрачають значення чимало інших благ. Нездоров'я взагалі змінює, переорієнтовує шкалу цінностей. Здоров'я – це благо, яке дає можливість користуватись іншими благами, які дарує людині життя¹. Адже відповідно до ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я² здоров'я – це стан повного фізичного, психічного й соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб чи фізичних вад.

А. Я. Іванюшкін зазначає, що хвороба не знищує здоров'я, а лише обмежує свободу життєвих проявів людини в якомусь конкретному напрямку. Ототожнювати здоров'я з відсутністю хвороби не варто вже тому, що тоді доведеться погодитися з думкою, що здорових людей немає, бо практично немає жодного, хто не є носієм жодної хвороби³.

Основи законодавства України про охорону здоров'я визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади, які регулюють суспільні відносини у цій сфері, з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх

¹ Тихомиров, А. В. Медицинское право [Текст] : практ. пособие / А. В. Тихомиров. – М. : Статут, 1998. – 442 с.

² Основи законодавства України про охорону здоров'я [Текст] : Закон України від 19.11.1992 №2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – №4. – Ст. 3.

³ Іванюшкін, А. Я. «Здоровье» и «болезнь» в системе ценностных ориентаций человека [Текст] / А. Я. Иванюшкин // Вестн. Акад. мед. наук СССР. – 1982. – №4. – С. 29–33.

здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості¹.

Здоров'я людини є найвищою цінністю, якою вона володіє, неодмінною умовою й невід'ємною характеристикою життя.

Не випадково ст. 49 Конституції України² та Преамбула Основ законодавства України про охорону здоров'я проголошує, що кожна людина має природне невід'ємне й непорушне право на охорону здоров'я³.

У широкому розумінні охорону здоров'я в Україні можна розглядати як діяльність закладів охорони здоров'я, фармацевтичних підприємств, інших допоміжних інституцій у вигляді санітарно-епідеміологічних, природоохоронних служб, науково-дослідних інститутів, закладів освіти, пов'язаних із забезпеченням здоров'я населення.

У вузькому розумінні – це галузь народного господарства, що здійснює діяльність, направлену на забезпечення якісного медичного обслуговування.

Тобто перед державою стоїть завдання побудови системи соціального захисту, яка змогла б досить швидко і якісно підвищити рівень життя соціально неблагополучних груп населення, не завдаючи погіршенню водночас стримуючого впливу на розвиток економіки. Рішення може бути знайдено шляхом створення гнучких, здатних швидко адаптуватися до нових економічних умов систем управління соціальними ризиками, що ґрунтується на кращих світових досягненнях і враховують національні особливості розвитку.

Зараз в Україні на розгляд Верховної Ради України пропонується проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування»⁴, прийняття якого дозволить забезпечити конституційні права громадян України на безоплатне надання медичної допомоги відповідно до європейських стандартів.

Такий законопроект готується при досконалому аналізі соціально-економічної ситуації в країні, політичних умов, необхідності правового регулювання тих чи інших сторін суспільного життя, доцільності подіб-

¹ Основи законодавства України про охорону здоров'я [Текст] : Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4.

² Конституція України від 26.06.1996 № 254к/96-ВР [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 49.

³ Основи законодавства України про охорону здоров'я [Текст] : Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4.

⁴ Проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» від 14.12.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0228.html#.

ного регламентування тощо. Необхідність забезпечення таких державних заходів відповідними нормативними актами свідчить про те, що вони пов'язані з правотворчістю в охороні здоров'я.

Правотворчість в охороні здоров'я – це заключна стадія формування права в медичній галузі. Тому вона, як і будь-який правотворчий процес, базується на певних принципах, до яких можна віднести: а) законність, яка передбачає, що вся правотворча робота з підготовки, прийняття та публікації нормативних правових актів повинна здійснюватися в рамках закону і насамперед Конституції України; б) демократизм та гласність, цей принцип полягає у відкритості правотворчого процесу, вільному та діловому обговоренні проектів нормативних актів; в) професіоналізм, який прямо та безпосередньо пов'язаний з якістю правотворчості, ефективністю механізму прийняття державних рішень. До такої діяльності мають залучатися компетентні спеціалісти (правознавці, соціологи, політологи), які мають професійні знання та досвід у моделюванні законопроектів; г) науковий характер, сутність цього принципу полягає в тому, що законопроект готується не просто сам по собі, а при досконалому аналізі соціально-економічної ситуації в країні, політичних умов, необхідності правового регулювання тих чи інших сторін суспільного життя, доцільності подібного регламентування тощо.

Важно відмітити, що загальнообов'язкове державне медичне страхування в умовах ринкової економіки є неодмінним атрибутом соціальної політики будь-якої цивілізованої держави.

Як економічна категорія, страхування становить собою систему економічних відносин, що включає сукупність форм і методів формування цільових фондів грошових коштів та їх використання на відшкодування шкоди при різноманітних непередбачених несприятливих випадках, а також на надання допомоги громадянам при настанні подібних подій у їх житті¹.

Отже, можна зробити висновок: загальнообов'язкове державне соціальне страхування знаходить втілення відносно економіки: а) у заміщенні доходу, втраченого особою у зв'язку із страховим випадком, б) в існуванні мінімального розміру страхової виплати й в) у фінансуванні розвитку галузі охорони здоров'я.

Залежно від страхового випадку вирізняють такі види загальнообов'язкового державного соціального страхування:

¹ Шахов, В. В. Страхование [Текст] : учебник / В. В. Шахов. – М. : Страховой полис ; ЮНИТИ, 1997. – 311 с.

- а) пенсійне;
- б) у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими похованням;
- в) медичне;
- г) від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;
- д) на випадок безробіття.

В Україні за рахунок загальнообов'язкового державного соціального страхування застрахованим особам надаються медико-соціальні послуги, що полягають у таких видах страхування:

- пенсійному – медичні профілактично-реабілітаційні заходи;
- медичному – діагностика й амбулаторне лікування; стаціонарне лікування; надання готових лікарських засобів і виробів медичного призначення; профілактичні й освітні заходи; забезпечення медичної реабілітації осіб, які перенесли особливо тяжкі операції або мають хронічні захворювання;
- у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими народженням, – допомога з тимчасової непрацездатності (включаючи догляд за хворою дитиною), при вагітності й пологах, при народженні дитини та догляді за нею; забезпечення оздоровчих заходів;
- від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання – профілактичні заходи для запобігання нещасним випадкам на виробництві і професійним захворюванням; відновлення здоров'я і працездатності потерпілого; допомога при тимчасовій непрацездатності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання; відшкодування збитків, заподіяних працівникові каліцтвом чи іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним із виконанням ним своїх трудових обов'язків¹.

При настанні страхового випадку застрахована особа, отримуючи медичні послуги, як пацієнт має право на:

- своєчасну медичну допомогу;
- медичні послуги з дотриманням стандартів якості;
- захист від страждань і болю, пов'язаних із захворюванням і медичним втручанням;
- особисту недоторканність, інформовану згоду чи відмову від медичного втручання;
- доступність якісних медичних послуг;

¹Зайчук, О. Б. Правовий статус централізованих позабюджетних цільових фондів [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. Б. Зайчук ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2005. – 238 с.

- медичну таємницю, медичну інформацію й нерозголошення інформації про стан її здоров'я;
- свободу вибору лікаря, якщо останній може запропонувати свої послуги;
- свободу вибору методу медичного втручання;
- вибір особи, якій в інтересах пацієнта може бути передана медична інформація;
- проведення медичного консилиуму; допуск законних представників, близьких родичів, нотаріуса, адвоката, іншого представника для забезпечення її прав, священнослужителя для відправлення богослужіння чи релігійного обряду;
- гідне, чуйне, гуманне й індивідуальне ставлення з боку надавачів медичних послуг;
- ознайомлення й отримання за власною вимогою чи вимогою у встановленому порядку уповноважених ним осіб копій медичних документів, що стосуються стану її здоров'я;
- конфіденційність її особистого й сімейного життя;
- повагу до свого часу, безпеку, скаргу й компенсацію.

Випадки відмови від отримання медичних послуг повинні бути узгоджені шляхом письмового оформлення інформованої відмови в установленому порядку.

Тобто метою загальнообов'язкового медичного страхування є гарантування громадянам забезпечення рівних прав на одержання медичної допомоги потрібного обсягу та якості, підвищення якості її надання, сприяння розвитку системи охорони здоров'я і створення умов для її належного й ефективного фінансування, а також створення умов для розвитку ринкових відносин у медичній галузі.

Слід наголосити, що Україна формує низку правових та соціально-економічних інститутів. Одним із таких є інститут публічних фондів соціального призначення. Чинне законодавство України передбачає функціонування Пенсійного фонду України, в останні роки суттєво зростає його роль у реалізації заощаджувальних потреб населення, що підвищує рівень життя пенсіонерів і інших верств населення, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням.

Фінансово-правове завдання публічних фондів полягає в тому, щоб акумулювати, розподіляти та витратити грошові кошти, а мета – у матеріальному захисті громадян у разі настання страхового випадку.

Важливо відмітити, що кожна країна модернізує свою систему охорони здоров'я і систему фінансування, в залежності від ряду вихідних параметрів, таких як: розмір бюджету країни, можливі видатки на охорону здоров'я, наявність інфраструктури (медичні заклади та їх технічне забезпечення, кваліфіковані кадри, технології), стан захворюваності населення, загальна система соціального захисту населення.

Потрібно також враховувати досвід країн «молодої» демократії. Зокрема, досвід використання медичного страхування для фінансування охорони здоров'я в Угорщині, Чехії, Латвії, Естонії та інших країнах, які реформують систему медичного забезпечення, свідчить про наявність кількох проблем, що потребують обов'язкового розв'язання.

По-перше, це структурний дефіцит, який породжується через те, що внески працівників повинні компенсувати потреби найбільших споживачів послуг охорони здоров'я – непрацездатного населення.

По-друге, використання для внесків відрахувань від заробітної плати призвело до значного збільшення вартості робочої сили, що спонукає до безробіття та її переходу в тіньовий сектор.

По-третє, держава втрачає контроль за витратами, оскільки розміри відрахувань і витрат визначаються переважно незалежними фондами медичного страхування.

По-четверте, багато проблем виникає при визначенні механізмів розподілу коштів між виробниками медичних послуг – лікарнями і лікарями. Виникає проблема надмірної медичної допомоги (лікарю вигідно пропонувати хворому додаткове, досить дороге лікування, яке має оплачувати страхова компанія). Стрімке подорожчання медичних послуг стало проблемою усіх країн, які фінансують охорону здоров'я за принципом «оплати наданих послуг». Для запобігання цьому процесу слід передбачити обмеження рівня видатків, розробити ретельно сплановану та регульовану систему оплати конкретних послуг.

На думку науковців, реформування повинно розпочатись із розуміння самої системи фінансування охорони здоров'я. Попри це, одні ведуть мову про побудову системи та загальні вимоги до фінансування, а інші – про здійснення фінансування на локальному рівні, натомість треті вказують на загальні принципи здійснення фінансування на перспективу із запровадженням соціального медичного страхування.

Зокрема, М. В. Мних вказує, що система медичного страхування повинна бути поділена на три частини – перша з них надаватиме громадянам мінімальну безоплатну медичну допомогу з коштів бюджетів; друга – буде здійснюватись за кошти обов'язкового медичного страхування громадян за рахунок коштів суб'єктів підприємницької діяльності та фізичних осіб і воно повинно здійснюватись на комерційних засадах страхових компаній; третя – добровільне страхування за рахунок перших двох частин системи¹.

І. Фуртак вказує на необхідність здійснювати фінансування надавачів медичних послуг з урахуванням кількості мешканців адміністративної одиниці².

Т. П. Єфіменко наголошує на доцільності фінансування обсягів наданої допомоги із створенням єдиного медичного простору для надавачів медичних послуг³.

В. В. Мамонова переконана, що: «За рахунок обласного бюджету необхідно передбачити виконання регіональних програм, що спрямовані на досягнення конкретних результатів щодо підвищення здоров'я мешканців області або забезпечення певних обсягів медичних послуг та їх якості. За рахунок бюджетів місцевих рад забезпечується медична допомога, яка має відповідати делегованим державою органам місцевого самоврядування повноваженням, а з урахуванням можливостей місцевих бюджетів – виконанню самоврядних повноважень місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я»⁴.

В. Скомороха зазначає, що «фінансове забезпечення медичного страхування має здійснюватися за рахунок коштів роботодавців, власних коштів громадян і, звичайно, за рахунок Державного бюджету України та інших надходжень»⁵.

¹ Мних, М. В. Медичне страхування та необхідність його запровадження в Україні [Текст] / М. В. Мних // Економіка та держава. – 2007. – № 2. – С. 40–41.

² Фуртак, І. Удосконалення управління у сфері охорони здоров'я України в умовах Євроінтеграції [Текст] / І. Фуртак, В. Гринаш // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2005. – Вип. 8. – С. 325–332.

³ Єфіменко, Т. П. Медичне страхування як напрямок реформування регіональної політики в галузі охорони здоров'я [Текст] / Т. П. Єфіменко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2005. – Ч. 2, № 2. – С. 173–178.

⁴ Мамонова, В. В. Формування регіонального простору медичних послуг населенню (проблеми місцевої влади) [Текст] / В. В. Мамонова, Б. А. Рогожин, О. В. Галацан // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2005. – № 2. – С. 101–106.

⁵ Скомороха, В. Права людини на охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування та конституційне правосуддя [Текст] / В. Скомороха // Право України. – 2002. – № 5. – С. 3–9.

Л. К. Горбач визначає, що страхова виплата може здійснюватись або шляхом виплати страхувальникові повної суми чи її частки або оплати медичному закладу вартості лікування¹.

З огляду на викладене, вважаємо за необхідне визначити три рівні фінансування системи охорони здоров'я в Україні.

Перший рівень – повинен фінансуватись державою, з цих коштів допомога надаватиметься частині населення, котра не спроможна буде сплачувати внески на соціальне медичне страхування. Звідси, доцільно прийняти Закон України «Про фінансування системи охорони здоров'я населення».

Другий рівень – це система обов'язкового соціального медичного страхування. Учасниками мають виступати працівники, роботодавці, тобто страхувальники, які сплачуватимуть внески в страховий фонд, та держава в виняткових випадках, коли необхідно здійснити асигнування для здійснення належного рівня медичної допомоги. У цьому випадку допомога надаватиметься працюючому населенню та членам їх сімей. Відповідно, необхідно прийняти Закон України «Про обов'язкове соціальне медичне страхування».

Третій рівень – це система отримання медичної допомоги в приватному порядку. Безсумнівно, що визначення кола суб'єктів обов'язкового соціального медичного страхування страхового медичного фонду повинно містити основи участі суб'єктів у системі фінансування охорони здоров'я. Вважаємо, що перевагами створення такого фонду буде: простота управління; здійснення оперативного і доцільного розподілу та витрачання коштів фонду на конкретні потреби. Натомість з-поміж недоліків є відсутність економічних стимулів для діяльності фонду; дублювання адміністративно-командної системи управління системою охорони здоров'я.

Водночас вважаємо, що за умови запровадження обов'язкового соціального медичного страхування створення страхового фонду виправдає себе повністю.

Важливо зазначити, що на законодавчому рівні саме поняття страхування закріплене таким чином: за ст. 1 Закону України «Про страхування» від 07.03.1996 р. № 85/96-ВР² поняття страхування – це вид цивільно-пра-

¹ Горбач, Л. М. Страхова справа [Текст] : навч. посіб. / Л. М. Горбач. – К. : Кондор, 2003. – 252 с.

² Про страхування [Текст] : Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 1.

вових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних осіб та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати фізичними особами та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів.

За статтею 4 Закону України «Про страхування»¹ предметом договору страхування можуть бути майнові інтереси. Вони не суперечать Закону й пов'язані:

- з життям, здоров'ям, працездатністю й пенсійним забезпеченням особи (особисте страхування);
- з володінням, користуванням і розпорядженням майном (майнове страхування);
- з відшкодуванням страхувальником заподіяної ним шкоди особі або її майну, а також шкоди, заподіяної юридичній особі (страхування відповідальності).

Згідно з українським страховим законодавством, медичне страхування є відмінним від страхування життя, оскільки не передбачає ризик смерті або доживання до певного віку чи до закінчення терміну дії договору, що перетворює його в ризиковий вид страхування².

Страхування може бути обов'язковим і добровільним. Обов'язковим називається страхування, що виникає незалежно від волевиявлення його учасників.

Обов'язкове страхування поширюється на всіх осіб, указаних у законі, що встановлює об'єкти, які потребують страхової охорони, й усі умови обов'язкового страхування.

Головна відмінність між обов'язковим і добровільним страхуванням полягає в тому, що суспільні відносини стосовно страхування обов'язкового виникають на підставі закону, а добровільного – виключно на підставі договору між страхувальником і страховиком. В обов'язковому страхуванні всі суттєві умови договору заздалегідь повинні бути визначені нормативно-правовими актами. Одним із його видів є загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

¹ Про страхування [Текст] : Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 4.

² Батужок, М. І. Запровадження страхової медицини в Україні: проблеми, перспективи, зарубіжний досвід [Текст] / М. І. Батужок, Л. А. Приступа // Збірник статей та доповідей II Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів та молодих вчених (14–15 травня 2009 р.). – 2009. – Т. 2. – С. 13–15.

Згідно з ч. 1 ст. 6 Основ законодавства про охорону здоров'я кожен громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря, методів лікування відповідно до його рекомендацій і закладу охорони здоров'я¹.

Поняття «загальнообов'язкове державне медичне страхування» – це врегульовані правом відносини, що складаються між застрахованими особами, страхувальниками, страховиками й надавачами медичних послуг, які мають на меті реалізацію громадянами конституційного права на охорону здоров'я, передбачають матеріальне забезпечення витрат на надання необхідного обсягу медичних послуг за рахунок цільового використання коштів Фонду медичного страхування, які формуються шляхом сплати обов'язкових страхових внесків, а також надходжень з інших джерел, передбачених законом.

В. Ю. Стеценко виступає за те, щоб страхування в медичній сфері розглядати як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини стосовно захисту майнових інтересів фізичних осіб при отриманні медичної допомоги в разі настання страхових випадків, означених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок страхових грошових фондів, що формуються із страхових внесків².

Об'єктом медичного страхування є життя і здоров'я громадян. Мета його проведення полягає в забезпеченні громадянами (у разі виникнення страхового випадку) можливості одержання медичної допомоги за рахунок накопичених коштів і фінансування профілактичних заходів.

Суб'єктами медичного страхування є страховики, страхувальники, застраховані та медичні установи, що надають лікувально-профілактичні послуги. Під страховиками ми будемо розуміти незалежні страхові організації, які мають статус юридичної особи та одержали ліцензію на право здійснювати медичне страхування.

Як відомо, страхувальниками виступають фізичні або юридичні особи, які мають право укладати договори страхування, застрахованими можуть бути громадяни, на користь яких укладаються договори страхування. У випадках, коли фізична особа укладає договір страхування відносно себе самої, страхувальник і застрахований є однією особою.

¹ Основи законодавства України про охорону здоров'я [Текст] : Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 19. – № 4. – Ч. 1., Ст. 6.

² Стеценко, В. Ю. Обов'язкове медичне страхування в Україні (адміністративно-правові засади запровадження) [Текст] : монографія / В. Ю. Стеценко. – К. : Атіка, 2010. – 320 с.

У медичному страхуванні страховим випадком є звернення застрахованої особи під час дії відповідного договору до медичної установи в разі гострого захворювання, загострення хронічного захворювання, травми або інших нещасних випадків з метою отримання консультативної, профілактичної або іншої допомоги. Перелік лікувально-профілактичних установ, до яких може звертатися застрахована особа, а також перелік медичних послуг, які можуть бути їй запропоновані, чітко визначаються відповідними договорами медичного страхування¹.

В умовах реформування законодавчих та інших нормативних документів з питань управління системою охорони здоров'я, фінансування галузі та створення стандартів медичної допомоги актуальним стає питання правового статусу закладів сторони здоров'я як учасників господарюючих відносин і вдосконалення інституту реалізації господарських прав та обов'язків.

В Україні існує Концепція удосконалення господарсько-правового забезпечення функціонування системи охорони здоров'я в Україні.

Запровадження такого державного замовлення є дуже важливим для держави.

Проектом передбачається визначення закладів охорони здоров'я як повноцінних суб'єктів господарської діяльності, в тому числі державних та комунальних медичних закладів як суб'єктів некомерційного господарювання, що працюють не на підставі бюджетного фінансування, а на підставі державного замовлення спеціально уповноважених державою органів.

Запропонована Концепція має своєю метою перевести всі відносини щодо медичного обслуговування у вартісний, контрольований, адресний характер, із забезпеченням процедури відшкодування витрат за надані медичні послуги, з чіткою визначенням суб'єктним складом та чітким розмежуванням прав, обов'язків і відповідальності учасників, характер яких великою мірою може бути досягнутий в рамках переводу цих відносин в систему господарсько-правового регулювання з урахуванням реально функціонуючих господарських відносин, а також урахуванням соціальної специфіки їх реалізації².

¹ Нові вектори розвитку страхового ринку України [Текст] : монографія / О. В. Козьменко, С. М. Козьменко, Т. А. Васильєва та ін. ; кер. авт. проекту О. В. Козьменко. – Суми : Університ. книга, 2012. – С. 190.

² Пашков, В. М. II 22 Проекти нормативно-правових актів у сфері реформування системи охорони здоров'я [Текст] / В. М. Пашков. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2011. – С. 14. – Серія: «Інноваційне суспільство і розвиток законодавства».

Важливість такого господарсько-правового інституту разом із правовим станом закладів охорони здоров'я зумовлена насамперед положенням Конституції України про охорону здоров'я, Основами та ГК України про загальні принципи господарювання. Саме гарантії права на охорону здоров'я визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Разом з тим права закладів охорони здоров'я мають цінність лише тоді, коли вони в змозі реально використовувати закладені у їх правовому статусі можливості для задоволення потреб та інтересів, зумовлених забезпеченням немайнового блага, – права на здоров'я.

Суттєвою особливістю господарсько-правових відносин є визначення кола їх учасників, а зміст – особливими правами, якими наділяються учасники господарсько-правових договорів, полягає в їх господарській компетенції. Засади інституційного виокремлення учасників господарсько-правових відносин лежать у площині загальноправового характеру понять «суб'єкт господарських відносин» та «суб'єкт права», а також тих універсальних специфічних характеристик, які виявлені щодо них у сфері охорони здоров'я.

Відтак, учасниками господарсько-правових відносин при укладанні договорів на надання медичних послуг виступають:

- при укладанні договору на користь третіх осіб: замовником виступають суб'єкти господарювання всіх форм власності та організаційно-правової форми або негосподарюючі суб'єкти; виконавцем виступають суб'єкти господарювання, що функціонують як заклади охорони здоров'я за наявності ліцензії на медичну практику, на конкретно визначений вид медичної діяльності;

- при укладанні договору безпосередньо зі споживачем або його представником: замовником виступає безпосередньо громадянин або його представник, виконавцем виступають суб'єкти господарювання, що функціонують як заклади охорони здоров'я при наявності ліцензії на медичну практику, на конкретно визначений вид медичної діяльності.

Заслуговує на увагу можливість зміни учасників господарсько-договірних відносин у результаті практичної реалізації проекту ЄС «Фінансування управління в сфері охорони здоров'я України», що відбувається в деяких регіонах України. Суть проекту в тому, що відділи охорони здоров'я районних державних адміністрацій у межах фінансування та власних, розроблених самостійно на базі рекомендованих медичних стандартів, укладають договори на надання медичних послуг, при цьому за-

мовником медичних послуг для територіальної громади району є органи виконавчої влади районного рівня, а виконавцем – комунальне неприбуткове підприємство, створене на базі районного комунального лікувально-профілактичного закладу. Проте слід зазначити, що чинне законодавство має деякі протиріччя стосовно можливості укладення договорів на виконання зазначених медичних послуг між органами виконавчої влади та комунальними прибутковими підприємствами¹.

У зв'язку з цим можна припустити, що в основу політики розвитку вітчизняної сфери охорони здоров'я має бути покладена необхідність реформування лікувально-профілактичних закладів державної та комунальної форми власності, що здійснюють діяльність як бюджетні установи у прибутковій підприємства (суб'єкти некомерційного господарювання). Необхідність змістовної узгодженості нормативно-правових актів передбачає також і певну єдність їх методологічної бази, аксіологічної спрямованості. Беззаперечними у цьому контексті мають стати забезпечення національних економічних інтересів, національної економічної безпеки, здоров'я нації тощо.

Економічна природа цих відносин, що полягає у широкому застосуванні суб'єктів господарювання та негосподарюючих суб'єктів як суб'єктів публічного права, а також використанні засобів державного регулювання, передбачених у ст. 12 ГК України.

Важливе значення має відновлення вдосконалення управління сферою охорони здоров'я саме в умовах ринкової економіки, що пов'язано з:

- відсутністю відповідних господарсько-правових засобів державного регулювання діяльності лікувально-профілактичних закладів усіх форм власності та медичної практики;
- з провадженням стратегії заміни безоплатної медичної допомоги на оплатне медичне обслуговування з подальшим відшкодуванням витрат надавачам медичної допомоги;
- відсутністю державного замовлення на медичну допомогу та відповідальних медичних стандартів;
- з надмірною комерціалізацією бюджетних лікувально-профілактичних закладів.

¹ Пашков, В. М. II 22 Проекти нормативно-правових актів у сфері реформування системи охорони здоров'я [Текст] / В. М. Пашков. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2011. – С. 6–19. – Серія: «Інноваційне суспільство і розвиток законодавства».

В Україні на сьогодні не високий рівень життя, який час від часу створює тиск на владні структури, промисловців і підприємств щодо поліпшення перспектив свого існування і розвитку, з одного боку, а з іншого – недостатня купівельна спроможність населення гальмує процес розвитку внутрішнього ринку, щоб забезпечити прибутковість господарських структур їх власниками.

У свою чергу суб'єкти господарювання та інші учасники відносин у сфері господарювання здійснюють діяльність у межах встановленого правового господарського порядку, конституційні основи якого задекларовані у ст. 5 ГК України.

Потрібне створення нормативно-правових та економічних умов і механізмів, які б оптимізували розподіл відповідальності держави, суб'єктів господарювання всіх форм власності та всього українського суспільства як суб'єкта формування і практичної реалізації державної політики щодо охорони здоров'я.

Для розв'язання поставленої мети основним завданням господарсько-правового реформування системи охорони здоров'я є:

- впровадження державного замовлення на медичну допомогу та соціальне медичне обслуговування, з упровадженням ринкових механізмів в частині медичного обслуговування та медикаментозного забезпечення;

- розробка засобів технічного регулювання в системі охорони здоров'я, в тому числі стандартів медичної допомоги та медичного обслуговування відповідно до системи управління якістю як інструмента підвищення якості в системі охорони здоров'я;

- запобігання можливому виникненню загроз щодо здоров'я громадян, усунення їх наслідків та пов'язане з розробкою довгострокових стратегічних планів щодо регуляторної діяльності в системі охорони здоров'я;

- розробка нормативно-правових документів щодо якості медичної допомоги та медичного обслуговування, а також порядку застосування адміністративно-господарських санкцій у системі охорони здоров'я;

- збереження та надання податкових та інших пільг суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я;

- розробка нової кадрової політики в системі охорони здоров'я в частині удосконалення системи сертифікації медичного та фармацевтичного персоналу;

- визначення динаміки та прогнозу демографічних процесів в окремих регіонах;
- розробка та реалізація регіональних моделей та програм розвитку охорони здоров'я в регіонах;
- створення єдиної концепції управління сферою охорони здоров'я на всіх рівнях;
- забезпечення нових організаційно-правових форм лікувально-профілактичних закладів на всіх рівнях, крім закладів охорони здоров'я, що займаються лікуванням соціальних хвороб або санітарно-профілактичним попередженням;
- економічне обґрунтування всіх державних гарантій у сфері охорони здоров'я¹.

Тобто галузь охорони здоров'я повинна стати органічною та ефективною складовою суспільно-господарського комплексу держави. Слід розглядати: розроблення та реалізацію концепції удосконалення господарсько-правового забезпечення функціонування системи охорони здоров'я в Україні, яка б була органічно пов'язаною із суспільно-політичними і, особливо, економічними перетвореннями в державі, адже стан та розвиток галузі охорони здоров'я знаходиться у нерозривному причинно-наслідковому зв'язку зі станом та умовами розвитку реального сектору економіки, з впроваджуваною бюджетною, інвестиційною, кредитно-фінансовою, податковою політикою тощо².

Важливий розвиток галузі охорони здоров'я характеризується необхідністю постійного підвищення продуктивності медичних послуг в умовах обмеження первинних ресурсів. Але динамічний соціально-економічний розвиток кожної країни неможливий без всебічного та безперервного використання нововведень. На це вказує досвід Японії, Південної Кореї, Китаю та інших азійських «тигрів», які, зробивши ставку на інтенсивні технологічні зміни, за короткий період забезпечили своє потужне економічне зростання³.

Повернемося до Концепції вдосконалення господарсько-правового забезпечення функціонування системи охорони здоров'я в Україні, де чітко визначені інноваційні аспекти для реалізації удосконалення, пов'язані з організаційною, і з науково-виробничою сферою.

¹ Пашков, В. М. II 22 Проекти нормативно-правових актів у сфері реформування системи охорони здоров'я [Текст] / В. М. Пашков. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2011. – С.16. – Серія: «Інноваційне суспільство і розвиток законодавства».

² <http://www.apteka.ua/article/4887>.

³ <http://www.apteka.ua/article/3647>.

Що стосується організаційної сфери, то в ній висловлено синтезування нових ідей, розроблення нових теорій і моделей, включаючи проекти, концепції та програми, зосереджені на науково-дослідній діяльності, розробленні програмних засобів опрацювання інформації, удосконаленні існуючих методів діагностики і лікування та у фармацевтичному секторі – на модернізації технологічних процесів, освоєнні нового обладнання, впровадженні нових технологій, а також організаційних проектів, спрямованих на реформування системи управління охороною здоров'я шляхом створення нових моделей функціонування галузі. Щодо науково-виробничої сфери, то вона спрямована на створення таких об'єктів інтелектуальної власності, як оригінальні лікарські засоби та нове медичне обладнання шляхом перетворення їх на інноваційні об'єкти.

Організаційна сфера інноваційної діяльності сфери охорони здоров'я характеризується декларативністю нормативно затверджених програм та концепцій щодо впровадження медичних стандартів, багатоканального фінансування, зокрема шляхом запровадження обов'язкового медичного страхування; відсутністю взаємозв'язку проектів, що впроваджуються існуючим законодавством України, яке пов'язано з відсутністю правового захисту продуктів інтелектуальної діяльності.

У правовому аспекті інноваційну діяльність у галузі охорони здоров'я умовно можна розмежувати на: соціально-інноваційну діяльність, пов'язану з організаційною сферою, та інноваційну діяльність, пов'язану з науково-виробничою сферою.

Соціально-інноваційна діяльність в організаційній сфері галузі охорони здоров'я, враховуючи її публічний характер, належить до некомерційної діяльності, що пов'язана з синтезуванням нових ідей, розробленням нових теорій і моделей, включаючи проекти, концепції та програми – зосередженими на науково-дослідній діяльності, розробці програмних засобів обробки інформації, вдосконаленні існуючих методів діагностики та лікування й у фармацевтичному секторі – модернізації технологічних процесів, освоєнні нового обладнання, впровадженні нових технологій, а також організаційними проектами – спрямованими на реформування системи управління охороною здоров'я шляхом створення нових моделей функціонування галузі і відповідної підготовки та перепідготовки кадрів. У правовому аспекті зазначену діяльність характеризує відсутність відповідних механізмів захисту авторського права, а також відсутність правової легалізації в ГК України. Тому реалізація соціальних напрямів інноваційних перетворень

в організаційній сфері галузі охорони здоров'я, які стосуються модернізації матеріально-технічної бази галузі, впровадження нових прогресивних засобів і методів лікування, встановлення гарантованого державного обсягу безоплатної медичної допомоги та на запровадження багатоканального фінансування, повинна також бути спрямована на вдосконалення нормативно-правової бази, а саме щодо захисту авторського права соціальних напрямів інноваційної діяльності організаційної сфери в галузі охорони здоров'я, правової легалізації, шляхом внесення до ст. 327 ГК України доповнень такого змісту: синтезування нових ідей, розроблення нових теорій і моделей, включаючи проекти, концепції та програми – зосередженими на науково-дослідній діяльності, розробленні програмних засобів опрацювання інформації, удосконалення існуючих методів діагностики та лікування й модернізації технологічних процесів, освоєння нового обладнання, впровадження нових технологій, а також реформування системи управління охороною здоров'я шляхом створення нових моделей функціонування галузі і відповідної підготовки та перепідготовки кадрів.

Організаційна сфера інноваційної діяльності характеризується декларативністю нормативно затверджених програм та концепцій, в частині впровадження медичних стандартів, багатоканального фінансування, в тому числі шляхом запровадження обов'язкового медичного страхування; відсутністю взаємозв'язку проектів, що впроваджуються з існуючим законодавством України.

Інноваційна діяльність у науково-виробничій сфері галузі охорони здоров'я завдяки збалансованій реалізації приватних інтересів учасників зазначеної діяльності в напрямку забезпечення конкурентоспроможності товарів та послуг і збільшення в результаті цього розміру прибутку від їх реалізації, а також публічних інтересів щодо забезпечення охорони здоров'я, належить до комерційної діяльності, що спрямована на створення об'єктів інтелектуальної власності у вигляді оригінальних лікарських засобів та нового медичного обладнання шляхом перетворення їх на інноваційні об'єкти.

Науково-виробнича сфера інноваційної діяльності в галузі охорони здоров'я характеризується відсутністю відповідної державної підтримки наукових досліджень у частині фінансового та непрямого стимулювання, недосконалістю галузевих нормативно-правових актів у частині правової ідентичності застосування торгової назви лікарського засобу та торговель-

ної марки, недосконалого захисту інтелектуальної власності, як наслідок великою кількістю виробництва генеричних лікарських засобів, що втрачали право патентного захисту та менш ефективні, ніж оригінальні препарати, відсутні критерії ввезення в Україну медичної техніки та виробів медичного призначення, що пов'язані зі стандартами лікування захворювань, новизни обладнання тощо.

У цій частині є доцільним, враховуючи велике соціальне навантаження, неефективність загальних принципів стимулювання інноваційної діяльності в галузі охорони здоров'я створити спеціально для цієї галузі венчурні фонди за участю держави з метою постійного та кваліфікованого контролю за виконанням інноваційних проектів із метою фінансування національних програм зі створення нових інноваційних лікарських засобів, медичної техніки та виробів медичного призначення, а також створити Національну лізингову компанію, якій надати повноваження пільгової закупівлі медичної техніки, обладнання та устаткування і право визначення науково-експертних центрів щодо експертизи виробів медичного призначення, що підлягають внесенню до Державного реєстру.

Необхідно також констатувати наявність розбіжностей щодо стимулювання витрат соціальної інноваційної діяльності організаційної сфери галузі охорони здоров'я та інноваційної діяльності науково-виробничої сфери галузі охорони здоров'я, пов'язаних із бажанням високоефективного лікування хворих, з одного боку, та виробництвом і ввезенням, перш за все, недорогих генеричних лікарських засобів і виробів медичного призначення та застарілої медичної техніки – з іншого.

Тому до основних стратегічних завдань ефективного управління ресурсами охорони здоров'я варто віднести впровадження відповідного нормативно-правового забезпечення, створення системи стратегічного планування розвитку охорони здоров'я України, впровадження обов'язкового медичного страхування, нормативної розробки медичних стандартів, запровадження такої форми фінансування результатів наукових розробок як венчурний капітал, лізинг та ефективне його використання. До основних тактичних завдань належать оснащення лікувально-профілактичних закладів відповідним обладнанням, оригінальними лікарськими засобами, запровадження нових форм фінансування медичних закладів одночасно з частковою зміною організаційно-правової форми їх діяльності¹.

¹ <http://www.apteka.ua/article/4887>.

2.10. Принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування в інвестиційній сфері

Загальнообов'язкове державне медичне страхування – складна багатофункціональна й багатосуб'єктна система, в якій забезпечуються адекватний рівень і належна якість життя населення. Державність будь-якого типу гарантує включеність людини в суспільство, соціалізованість її життєдіяльності в цілому й кожної з її сфер зокрема. Завдяки соціалізованості виникає загальнонаціональне уявлення про нормальні умови життя в соціумі. Негативні відхилення від норми сприймаються як соціальне неблагополуччя й вимагають державного впливу, який має підпорядковуватися певним принципам. Рухливий їх складник дозволяє принципам орієнтуватися в динамічному соціальному просторі й спрямовувати суб'єкта в його діяльності, зберігаючи суть явища. Завдяки існуванню рухливої частини принципи здатні впливати на поведінку суб'єкта найбільш ефективним способом, застосовуючи для цього переконливі аргументи.

Обов'язкове медичне страхування – один із найважливіших елементів системи соціального захисту населення в царині охорони здоров'я й одержання необхідної медичної допомоги у випадку захворювання. Державі в особі своїх законодавчих і виконавчих органів належить визначати основні принципи його організації, встановлювати тарифи внесків, коло страхувальників і створення спеціальних державних фондів для акумуляції внесків на обов'язкове медичне страхування¹. Визначивши основні його принципи, ми можемо сформувати надійний фундамент нормативно-правового забезпечення відносин у цій сфері соціального страхування.

Термін «принцип» походить від латинського «*princīpiū*», що означає основні, найзагальніші вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу й соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості². О. Л. В'язов трактує принципи як основні поняття, що

¹ Євсеєнко, В. О. *Форми медичного страхування та його організаційні основи* [Електронний ресурс] / В. О. Євсеєнко. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vddfa/2009_2/Evseenko.pdf. – С. 31, 32.

² Колодій, А. М. *Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України* [Текст] / А. М. Колодій // *Правова система України: історія, стан та перспективи* : у 5 т. / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2008. – Т. 1: *Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України*. – С. 693.

дозволяють об'єднати закони й категорії тієї чи іншої наукової дисципліни в єдину систему знань¹.

Проблема принципів останнім часом викликає великий інтерес у наукових колах і в юридичній літературі. Це зумовлено, зокрема, тим, що саме ця категорія, як слушно зауважує Г. А. Сverdлык, належить до числа фундаментальних, містить багатогранні сторони й опосередкування, що важко охопити якою-небудь однією загальною дефініцією². Ми поділяємо позицію М. Б. Мироненка, який вважає, що принципом є: а) безпосереднє узагальнення досвіду й фактів, результатом яких може бути якась основна думка, ідея, що служить для побудови теорії, і б) закон науки, оскільки в ньому виражаються необхідні суттєві відносини дійсності³. Інакше кажучи, принципи права – це соціальні явища, що безпосередньо пов'язують зміст права з його соціальними підвалинами, тими закономірностями громадського життя, на яких ця система побудована.

Розглядаючи принципи як загальні основні якісні особливості права й усіх його ознак як державного регулятора суспільних відносин, В. М. Семенов підкреслює: «Принципи... не можуть існувати поза правом – інакше вони будуть принципами чи категоріями інших, неправових соціальних явищ»⁴.

Принципи права розпочинають своє буття не в юридичних нормах, а в комплексах юридично визнаних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. У міру об'єктивно необхідного закріплення прав суб'єктів у юридичних нормах основний зміст зазначених комплексів об'єктивується в законодавстві й набуває всіх якостей принципів права, якщо справді відбиває підвалини даного суспільства. У процесі правореалізації першою відкриває свої суттєві закономірності й відбиває отримані результати юридична практика – у вигляді індивідуальних вимог до поведінки учасників правовідносин. Пізніше ці вимоги набувають загального характеру. Саме в надрах юридичної практики народжуються правові принципи. Надалі правотворчим органам залишається тільки підтвердити реальність існування

¹ Вязов, А. Л. Принцип справедливости в современном российском праве и правовом понимании (теоретико-правовое исследование) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А. Л. Вязов ; Акад. управления МВД России. – М., 2001. – С. 24.

² Сverdлык, Г. А. Принципы советского гражданского права [Текст] : монография / Г. А. Сverdлык. – Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. – С. 6.

³ Мироненко, М. Б. Принципы юридической ответственности в системе принципов права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / М. Б. Мироненко ; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2001. – С. 77.

⁴ Семенов, В. М. Принципы советского социалистического общенародного права [Текст] / В. М. Семенов // Правоведение. – 1964. – № 1. – С. 20–21.

того чи іншого принципу права й офіційно його проголосити. Відповідно до Філадельфійської декларації про цілі й завдання Міжнародної організації праці, що прийнята Генеральною конференцією МОП 10.05.1944 р.¹, основною метою діяльності МОП є встановлення загального й міцного миру на засадах соціальної справедливості й забезпечення у світі економічної й соціальної стабільності.

Принципи соціальної політики держави: а) праця не є товаром, б) свобода слова і свобода об'єднань, в) злидні в будь-якому місці – загроза для загального добробуту, г) всі люди незалежно від раси, віри і статі мають право на матеріальний добробут і духовний розвиток в умовах свободи й поваги, гідності, економічної стійкості й рівних можливостей.

Г. С. Гончарова й С. М. Прилипко під принципами права соціального забезпечення розуміють основні керівні положення (ідеї), що віддзеркалюють сутність, найважливіші особливості й ознаки, загальну спрямованість норм права соціального забезпечення, а також стратегічні напрями соціальної політики держави в реалізації соціально-економічних прав і свобод людини².

Ми погоджуємося з В. О. Гончаровим, який переконливо обґрунтував, що принципи відіграють важливу роль у становленні й розвитку соціального забезпечення, позаяк вони:

- служать засадами об'єднання окремих правових норм у єдину логічну систему;
- дозволяють вирізнити специфічні ознаки відповідної галузі;
- дають можливість ретельно і змістовно усвідомити смисл конкретної норми, що стосується соціального забезпечення, й визначити загальну спрямованість і головні тенденції його розвитку;
- допомагають правильно розуміти сутність законодавства про соціальне забезпечення та його взаємозв'язок з економікою, соціальною політикою держави і правосвідомістю громадян;
- виступають підґрунтям для належного тлумачення правових норм, особливо у випадках, коли нормативні акти містять протиріччя³.

¹ Декларация относительно целей и задач Международной организации труда: принята Ген. конф. МОТ 10.05.1944 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws>.

² Право соціального забезпечення в Україні [Текст] : підручник / за заг. ред. С. М. Прилипка, О. М. Ярошенка. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 143.

³ Гончаров, В. О. Соціальне обслуговування як організаційно-правова форма соціального забезпечення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В. О. Гончаров ; ІДП НАН України. – К., 2011. – С. 40.

Таким чином, принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування – це об'єктивно зумовлені відправні положення цього виду загальнообов'язкового державного соціального страхування, що виражають найважливіші його закономірності, спрямованість, зміст і характерні особливості, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю й загальнозначимістю.

Перш ніж визначитись і охарактеризувати принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування, назвемо принципи загальнообов'язкового державного соціального страхування загалом і його видів зокрема. Стаття 5 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування до принципів відносить:

- законодавче визначення умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- обов'язковість страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту) й на інших підставах, передбачених законодавством про працю, та осіб, які забезпечують себе роботою самостійно (члени творчих спілок, творчі працівники, які не є їх членами), громадян – суб'єктів підприємницької діяльності;
- надання права отримання виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням особам, зайнятим підприємницькою, творчою та іншою діяльністю;
- обов'язковість фінансування страховими фондами (установами) витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення й соціальних послуг, у передбачених законами обсягах з окремих видів загальнообов'язкового соціального страхування;
- солідарність і субсидування;
- державні гарантії реалізації застрахованими громадянами своїх прав;
- забезпечення рівня життя, не нижчого за встановлений законом прожитковий мінімум шляхом надання пенсій, інших видів соціальних виплат і допомоги, які є основним джерелом існування;
- цільове використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- паритетність представників усіх суб'єктів цього виду страхування в управлінні загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

За статтею 7 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV ці принципи охоплюють:

- законодавче визначення умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;
- обов'язковість страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту) та на інших підставах, передбачених законодавством, а також осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності;
- право на добровільну участь у системі загальнообов'язкового пенсійного страхування осіб, які не підлягають цьому виду пенсійного страхування;
- заінтересованість кожної працездатної особи у власному матеріальному забезпеченні після виходу на пенсію;
- рівноправність застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат і виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;
- диференціацію розмірів пенсій залежно від тривалості страхового стажу й розміру заробітної плати (доходу);
- солідарність і субсидування в солідарній системі;
- фінансування видатків на виплату пенсій, надання соціальних послуг за рахунок страхових внесків, бюджетних коштів і коштів цільових фондів;
- спрямування частини страхових внесків до накопичувальної системи пенсійного страхування для здійснення оплати договорів страхування довічної пенсії й одноразової виплати залежно від розмірів накопичень застрахованої особи з урахуванням інвестиційного доходу;
- державні гарантії реалізації застрахованими особами своїх прав;
- організацію управління Пенсійним фондом на засадах паритетності представників від застрахованих осіб, роботодавців і держави й на засадах гласності, прозорості й доступності його діяльності;
- обов'язковість фінансування за рахунок коштів Пенсійного фонду витрат, пов'язаних з виплатою пенсій і наданням соціальних послуг;
- цільове й ефективне використання коштів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;
- відповідальність суб'єктів системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування за порушення норм цього Закону, а також за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 р. № 1533-III принципами цього виду страхування є:

- надання державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав;

- обов’язковість страхування на випадок безробіття всіх працюючих на умовах трудового договору (контракту) й на інших підставах, передбачених законодавством про працю, за цивільно-правовим договором, військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби), осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, фізичних осіб – підприємців, а також добровільність такого страхування громадянами України, які працюють за її межами, членами особистого селянського й фермерського господарства, якщо вони не є найманими працівниками;

- цільове використання коштів страхування на випадок безробіття;

- солідарність і субсидування;

- обов’язковість фінансування Фондом загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття витрат, пов’язаних із наданням матеріального забезпечення у випадку безробіття, і соціальних послуг;

- паритетність у управлінні страхуванням на випадок безробіття держави, представників застрахованих осіб і роботодавців;

- диференціація розмірів виплати допомоги по безробіттю залежно від страхового стажу і тривалості безробіття;

- законодавче закріплення умов і порядку здійснення страхування на випадок безробіття.

За статтею 5 Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 23.09.1999 р. № 1105-XIV основними принципами є:

- паритетність держави, представників застрахованих осіб і роботодавців у управлінні страхуванням від нещасного випадку;

- своєчасне й повне відшкодування шкоди страховиком;

- обов’язковість страхування від нещасного випадку осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту) й на інших підставах, передбачених законодавством про працю, а також добровільність такого страхування для осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, і громадян – суб’єктів підприємницької діяльності;

- надання державних гарантій реалізації застрахованими громадянами своїх прав;

- обов’язковість сплати страхувальником страхових внесків;

- формування й витрачання страхових коштів на солідарній основі;

- диференціювання страхового тарифу з урахуванням умов і стану безпеки праці, виробничого травматизму і професійної захворюваності на кожному підприємстві;

- економічна заінтересованість суб'єктів страхування в поліпшенні умов і безпеки праці;

- цільове використання коштів страхування від нещасного випадку.

Нарешті, ст. 5 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» від 18.01.2001 р. № 2240-III до принципів відносить:

- законодавче встановлення умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими похованням;

- обов'язковість і добровільність страхування категорій осіб, передбачених законодавством;

- державні гарантії реалізації застрахованими особами своїх прав;

- обов'язковість фінансування Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності витрат, пов'язаних з наданням матеріального забезпечення й соціальних послуг, в законодавчо передбачених обсягах;

- формування й використання страхових коштів на засадах солідарності й субсидування;

- цільове використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими похованням;

- паритетність в управлінні вказаним Фондом представників держави, застрахованих осіб і роботодавців;

- відповідальність останніх і названого Фонду за реалізацію права застрахованої особи на матеріальне забезпечення й соціальні послуги.

На жаль, на сьогодні бракує єдності позицій щодо числа і змісту принципів загальнообов'язкового державного медичного страхування як серед розробників відповідних законопроектів, так і серед учених. Проект Закону України «Про фінансування охорони здоров'я та медичне страхування» (реєстраційний № 2192, текст законопроекту від 19.09.2006 р.)¹ до принципів державного соціального медичного забезпечення відносить:

¹ Про фінансування охорони здоров'я та медичне страхування [Електронний ресурс] : проект Закону України від 19.09.2006 № 2192. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

а) державне регулювання напрямів соціального медичного захисту та його забезпечення за рахунок коштів Державного й місцевих бюджетів; б) забезпечення загальнодоступності й гарантованості надання медичної допомоги необхідного рівня; в) санітарно-профілактичну спрямованість такої допомоги. А принципами обов'язкового медичного страхування називає законність, обов'язковість, рівність, солідарність і територіальність.

Проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» (реєстраційний № 3155, текст законопроекту від 09.02.2007 р.)¹ закріплює, що медичне страхування здійснюється за такими принципами: а) солідарність і субсидування; б) законодавче визначення умов і порядку здійснення медичного страхування; в) обов'язковість страхування певних категорій осіб; г) чітке визначення обсягу й забезпечення реалізації державних гарантій реалізації застрахованими особами їх прав на отримання безоплатної медичної допомоги і соціальних послуг і матеріального забезпечення; д) цільове використання коштів медичного страхування; е) забезпечення достатності необхідної медичної допомоги й соціальних послуг, що надаються в разі настання страхового випадку та їх відповідності чинним стандартам якості; є) обов'язковості фінансування Фондом витрат, пов'язаних з наданням медичної допомоги, соціальних послуг і матеріального забезпечення в передбачених обсягах; ж) паритетність представників держави, застрахованих осіб і роботодавців в управлінні Фондом; з) невідворотність юридичної відповідальності суб'єктів медичного страхування, постачальників медичної допомоги за правопорушення у сфері медичного страхування; и) право на добровільну участь у системі медичного страхування осіб, які відповідно до Закону не підлягають медичному страхуванню.

Відповідно до проекту Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» (реєстраційний № 3155–1, текст законопроекту від 12.02.2007 р.)² загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування здійснюється за такими принципами: 1) обов'язковість медичного страхування усіх осіб, указаних у Законі; 2) солідарність і субсидування; 3) забезпечення державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав на безоплатну медичну допо-

¹ Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування [Електронний ресурс] : проект Закону України від 09.02.2007 № 3155. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws203>.

² Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування [Електронний ресурс] : проект Закону України від 12.02.2007 № 3155-1. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

могу; 4) цільове використання коштів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування; 5) забезпечення достатності необхідної медичної допомоги в разі настання страхового випадку відповідно до стандартів медичних технологій; 6) обов'язковість фінансування Фондом загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування витрат, пов'язаних із наданням медичної допомоги, в законодавчо передбачених обсягах; 7) паритетність представників держави, застрахованих осіб і роботодавців в управлінні загальнообов'язковим державним соціальним медичним страхуванням; 8) невідворотність юридичної відповідальності суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, надавачів медичних послуг за правопорушення у сфері загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Розробники проекту Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування» (реєстраційний № 11077, текст законопроекту від 13.08.2012 р.) до загальнообов'язкового медичного страхування віднесли принципи: 1) законодавчого визначення умов і порядку здійснення загальнообов'язкового медичного страхування; 2) обов'язковості страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору та на інших підставах, передбачених законодавством, а також осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності; 3) права на добровільну участь у системі медичного страхування осіб, які не підлягають загальнообов'язковому медичному страхуванню; 4) рівноправності застрахованих осіб щодо отримання страхових виплат і виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове медичне страхування; 5) диференціації розмірів страхових виплат залежно від тривалості страхового стажу й коригуючих коефіцієнтів; 6) солідарності й субсидування в солідарній системі; 7) фінансування видатків на виплату страхових внесків за непрацездатних осіб за рахунок бюджетних коштів і коштів цільових фондів; 8) диференціювання страхового тарифу з урахуванням умов і стану безпеки праці, виробничого травматизму та професійної захворюваності на кожному підприємстві; 9) економічної заінтересованості суб'єктів страхування в поліпшенні умов і безпеки праці; 10) спрямування частини страхових внесків до Накопичувального страхового фонду для здійснення оплати договорів довічного медичного страхування і страхових виплат залежно від розмірів накопичень застрахованої особи з урахуванням інвестиційного

доходу; 11) державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав; 12) обов'язковості фінансування за рахунок коштів Фонду медичного страхування страхових виплат в обсягах, передбачених законом; 13) цільового й ефективного використання коштів системи медичного страхування; 14) відповідальності суб'єктів системи медичного страхування за порушення правових норм, а також за невиконання або неналежає виконання покладених на них обов'язків.

Я. М. Буздуган принципами загальнообов'язкового медичного страхування називає:

а) загальність – кожен громадянин, незалежно від статі, віку, стану здоров'я, місця проживання, рівня особистого доходу має право на отримання медичних послуг, включених у медико-страхову програму;

б) державність – страхові кошти є власністю держави, що виступає страховиком для непрацюючого населення і здійснює контроль за збиранням, перерозподілом і використанням коштів фондів обов'язкового медичного страхування, забезпечує фінансову стійкість відповідної системи, гарантує виконання зобов'язань перед застрахованими особами;

в) некомерційний характер – весь прибуток від операцій з обов'язкового медичного страхування спрямовується на збільшення фінансових резервів;

г) обов'язковість – місцеві органи виконавчої влади і юридичні особи повинні здійснювати відрахування у встановленому розмірі в територіальний фонд обов'язкового медичного страхування у певному порядку, а також нести юридичну відповідальність за порушення умов сплати страхових платежів¹.

Принципово схожу позицію займають Л. І. Корчевська й К. Є. Турбіна, які вирізняють три принципи – загальності, державності й некомерційності. Принцип загальності полягає в тому, що всі громадяни незалежно від статі, віку, стану здоров'я, місця проживання, рівня особистого доходу мають право на одержання медичних послуг. Принцип державності означає, що кошти обов'язкового медичного страхування – це державна власність. Держава забезпечує сталість системи обов'язкового медичного страхування і є безпосереднім страхувальником для непрацюючої частини населення. Некомерційний характер обов'язкового медичного страхування ґрунтується на тому, що його здійснення і прибуток – це несумісні речі. Прибуток від проведення обов'язкового медичного страхування

¹ Буздуган, Я. М. Правові та організаційні основи фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Я. М. Буздуган ; Київ. нац. ун-т. – К., 2009. – С. 55–56.

є джерелом поповнення фінансових резервів системи такого страхування й не може бути засобом збагачення¹.

С. І. Рыбаков висловлює точку зору, що організація обов'язкового медичного страхування ґрунтується на таких основних принципах:

а) особиста відповідальність – самі працівники беруть участь у фінансуванні страхування, а розмір виплат залежить від попередніх їх внесків і страхового стажу;

б) солідарність – працівники, роботодавці й держава беруть фінансову участь у страхуванні, надаючи при настанні страхового випадку своїми внесками матеріальну допомогу менш забезпеченим;

в) загальність – медичне страхування поширюється на значну частину населення, яке має потребу в ньому. Це знаходить законодавче закріплення як гарантія реалізації прав застрахованих осіб, порядок здійснення відповідних виплат і надання послуг;

г) обов'язковість страхування незалежно від волі й бажання застрахованих осіб і роботодавців – знаходить вираження в обов'язковому характері (згідно із законом) сплати страхових внесків працівниками й роботодавцями, а також у деяких випадках державою (з Державного бюджету);

д) державне регулювання – полягає в законодавчому закріпленні гарантій прав у сфері страхового захисту, рівня виплат і якості послуг, умов призначення допомоги, контролю за правильністю використання фінансових ресурсів².

Р. Л. Фейфер-Шишкіна висловлює міркування, що обов'язкове медичне страхування, як єдина цілісна система, може сформуватися за умови дотримання одночасно трьох основоположних принципів її організації:

а) збирання внесків із страхувальників на медичне страхування з його правовим підкріпленням, б) наявності конкуренції між лікувальними установами, працівниками охорони здоров'я і страховими організаціями і в) наявності налагодженої системи позавідомчого контролю якості лікування застрахованих осіб (ліцензування й акредитація)³.

¹ Страхование от А до Я: книга для страхователя [Текст] / под ред. Л. И. Корчевой, К. Е. Турбиной. – М.: ИНФРА*М, 1996. – С. 540–541.

² Рыбаков, С. И. Развитие страхового рынка России в условиях глобализации [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.10 / С. И. Рыбаков ; Фин. акад. при Правительстве РФ. – М., 2006. – С. 15, 16.

³ Фейфер-Шишкіна, Р. Л. Организационно-экономические принципы функционирования рынка обязательного медицинского страхования [Електронний ресурс] / Р. Л. Фейфер-Шишкіна. – Режим доступу: http://old.tisbi.org/science/vestnik/2008/issue3/feyer_shish.html.

Визначаючи принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування в Україні в умовах ринкових відносин з урахуванням історичного досвіду розвинених країн світу, вітчизняної специфіки, особливої актуальності й гостроти проблем соціального захисту населення в сучасний період, можна виокремити 12 їх видів. Розглянемо їх.

1. Законодавче визначення умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Особливого значення в межах правової держави і громадянського суспільства відіграє законність, за якої забезпечується її відповідність не лише загальнолюдським ідеалам, а й справедливості. Як справедливо зазначає В. М. Хропанюк, законність, охоплюючи своєю дією найважливіші сфери людського співжиття (приватну й публічну), вносить до нього відповідну гармонію, забезпечує справедливу диференціацію інтересів людей¹. Висловлюємо солідарність з О. А. Лукашовою, яка відмічає, що фундамент законності – це наявність системи норм, які правильно відображають, по-перше, об'єктивні потреби суспільного розвитку й волю народу, по-друге, їх суворе й неухильне втілення в життя. Тільки єдність цих складників забезпечує істинну законність у соціумі. Наявність науково обґрунтованого законодавства, що віддзеркалює об'єктивні закономірності суспільного розвитку, не може забезпечити реалізації ідей, що стоять перед суспільством, якщо норми законодавства не втілюються в життя чи його приписи порушуються. Водночас реалізація правових актів, що суперечать законам суспільного розвитку, народній волі, теж заподіює шкоду інтересам суспільства². Режим законності – неодмінний елемент демократії, в умовах якої дійсно визнаються й реалізуються принципи народовладдя, рівності громадян, створюються умови для їх участі у вирішенні питань державного і громадського життя. Першою умовою законності є сам закон. Не випадково згідно зі ст. 68 Конституції України кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції й законів України. Слушною вважаємо думку Ю. М. Тодики, що розгляд принципу верховенства права поза верховенством Конституції і законів – це шлях до беззаконня і всездозволеності, а визнання тільки принципу верховенства закону поза системним розумінням принципу верховенства права – до прийняття несправедливих, негуманних, недемократичних законів та

¹ Хропанюк, В. Н. Теория государства и права [Текст] : учеб. пособие : [2-е изд., доп., исправл.] / В. Н. Хропанюк. – М. : ДТД, 1996. – С. 343.

² Лукашева, Е. А. Социалистическое правосознание и законность [Текст] : монография / Е. А. Лукашева. – М. : Юрид. лит., 1973. – С. 24, 25.

нормативно-правових актів¹. А. В. Грищенко обґрунтовано пропонує розглядати правовий закон як гарантію забезпечення:

- верховенства права шляхом повної відповідності законам нормативно-правових актів усіх органів і посадових осіб держави й органів місцевого самоврядування;

- адекватності вираження суверенної волі народу й сутності права в усій системі нормативно-правового регулювання, здійснюваного як через правові закони, так і опосередковано іншими суб'єктами правотворчості, тобто створення у правовому законі еталону нормативно-правового впорядкування, який відповідає волі народу;

- єдності нормативно-правового регулювання і правозастосування, тобто забезпечення реалізації норм правового закону в суспільному житті, існування правопорядку, що ґрунтується на принципі дії верховенства права;

- конституційного порядку, тобто неухильного дотримання й виконання всіма суб'єктами права, в тому числі органами влади й посадовими особами, норм Конституції, реалізованих у законах та інших нормативно-правових актах;

- консолідації суспільства й формування правосвідомості і правової культури, спрямованих на повагу до закону;

- інтеграції до світового співтовариства при збереженні особливостей української правової системи².

У законі закладаються, виражаються відправні, фундаментальні принципи ідеї побудови й розвитку правової системи країни. Ніхто, крім законодавця, не вправі вносити зміни у правові підвалини держави. Предметом закону є нормативний вибір об'єкта впливу, тобто підлягаючого регулюванню аспекта економічних, політичних, соціальних явищ і відносин. Ним регламентуються найбільш важливі суспільні відносини, перш за все передбачені ст. 92 Конституції України. Пунктом 6 ч. 1 ст. 92 серед таких відносин виокремлені основи соціального захисту, форми й види пенсійного забезпечення. Саме до таких засад і належить питання умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного медичного страхування. Беручи до уваги вищевказане, вважаємо за необхідне законодавчо закріпити норму, за якою виключно в законі повинні бути визначені:

¹Тодыка, Ю. Н. Основы конституционного строя Украины [Текст] : учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка. – Харьков : Факт, 1999. – С. 68.

²Грищенко, А. В. Правовий закон: питання теорії та практики [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А. В. Грищенко ; Київ. нац. ун-т. – К., 2002. – С. 6.

а) структура системи загальнообов'язкового медичного страхування; б) особи, які підлягають загальнообов'язковому медичному страхуванню, їх права й обов'язки; в) страхувальники, їх права й обов'язки; г) види страхових виплат, умови набуття на них права, порядок визначення розмірів і порядок здійснення; д) порядок використання страхових коштів; е) організація й порядок управління системою загальнообов'язкового державного медичного страхування.

2. Рівноправність застрахованих осіб.

Конституція України визнала людину найвищою соціальною цінністю. Такий підхід до особи зумовлює необхідність забезпечення її правового статусу відповідно до основних ідей, засад, закладених в основу системи прав і свобод людини. Такою ідеєю є рівність. В. С. Нерсесянц підкреслює, що принцип абстрактної, формальної рівності фактично різних між собою суб'єктів, які виступають у ролі учасників певного кола відносин, є основним у будь-якому праві, що виражає його специфіку, на відміну від інших видів соціальних норм і типів соціальної регуляції¹.

Автори Короткого оксфордського політичного словника вважають, що принцип рівності передбачає чотири основні аспекти: 1) рівну повагу в межах певного процесу ухвалення рішень – вимогу рівної поваги до думки кожного; 2) об'єктивне ставлення – вимогу однакового розгляду однакових випадків; 3) рівність розподілу благ – вимогу отримання кожним рівної частки певного блага; 4) рівність результату – вимогу, згідно з якою індивіди після процедури розподілу повинні опинитися в однакових умовах². Правова рівність є рівністю вільних і незалежних індивідів, до яких однаковою мірою застосовується право як загальний масштаб поведінки.

Принцип рівності прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, закріплений в Конституції України, займає центральне місце серед засад правового статусу людини і громадянина. Основний його зміст відображений у ст. 24 Конституції, відповідно до якої громадяни мають рівні конституційні права і свободи, є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, майнового стану, етнічного й соціального походження, статі, місця проживання, за мовними й іншими ознаками. Визнання різних індивідів формально рівними – це визнання їх рівної

¹ Нерсесянц, В. С. Декларация прав человека и гражданина в истории идей о правах человека [Текст] / В. С. Нерсесянц // Социолог. исследования. – 1990. – № 1. – С. 132.

² Короткий оксфордський політичний словник [Текст] : пер. з англ. / за ред. І. Макліна, А. Макмілана. – К. : Основи, 2005. – С. 204.

можливості набути відповідно до загального масштабу ті чи інші права на законодавчо встановлені об'єкти.

Таким чином, при загальнообов'язковому державному медичному страхуванні забезпечується рівність прав застрахованих осіб незалежно від їх походження, соціального й майнового стану, расової й національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань та інших обставин.

3. Обов'язковість медичного страхування.

Цей принцип указує на межу поширення соціально-страхового захисту, тобто царину його застосування. Він конкретизує такий важливий принцип права соціального забезпечення, як загальність соціального забезпечення, проголошений ст. 46 Конституції України. Сутність цього уточнення полягає у встановленні того соціального ризику, від наслідків якого захищається особа, а також джерела фінансування соціально-забезпечувальних заходів. Цей підхід закріплено в міжнародних документах. Так, відповідно до ст. 9 Конвенції МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» забезпеченню медичною допомогою підлягають такі особи: а) визначені категорії громадян, які працюють за наймом і становлять не менше 50% від загальної чисельності таких працюючих, а також їх жінки й діти; б) визначені категорії самодіяльного населення, які становлять не менше 20% від загального числа жителів, а також їх жінки й діти; в) визначені категорії громадян, які становлять не менше 50% від загального числа жителів; г) у випадках, коли є чинною заява щодо застереження про ратифікацію, визначені категорії громадян, які працюють за наймом і становлять не менше 50% від загального числа працюючих за наймом на промислових підприємствах, де зайнято не менше 20 осіб, а також їх жінки й діти.

За статтею 7 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню підлягають: а) особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту) на підприємствах, в організаціях, установах незалежно від їх форм власності й господарювання й у фізичних осіб; б) особи, які забезпечують себе роботою самостійно (члени творчих спілок, творчі працівники, які не є членами творчих спілок), громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності. Перелік, доповнення й уточнення кола осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, а також конкретних видів цього страхування, до яких на-

лежать особи, визначаються законами України з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Згідно з проектом Закону України «Про фінансування охорони здоров'я та медичне страхування» (реєстраційний №2192, текст законопроекту від 19.09.2006 р.) до застрахованих осіб належать: 1) працівники, які отримують доходи у вигляді оплати праці на умовах трудового договору (контракту) або за цивільно-правовими договорами; 2) працівники, які забезпечують себе роботою самостійно, які обрали особливий порядок оподаткування – податок фіксований, єдиний, фіксований сільськогосподарський, спеціальний торговий патент та ін.; 3) непрацюючі пенсіонери; 4) непрацюючі інваліди та інші особи, які утримуються або отримують допомогу за рахунок фондів загальнообов'язкового соціального страхування; 5) діти віком до 16 років; 6) учні та студенти, єдиним джерелом існування яких є стипендія; 7) утриманці, які утримуються за рахунок працівників-годувальників. Принципово схожі переліки застрахованих осіб містяться і в інших законопроектах, що стосуються обов'язкового медичного страхування.

4. Гарантованість державою реалізації застрахованими особами своїх прав.

Стабільність і непорушність правового статусу мають дуже велике значення як для окремої особи, так і для суспільства в цілому. Ця стабільність забезпечується системою гарантій прав і свобод особи. Гарантії становлять собою соціально-політичне і юридичне явище, яке характеризують такі моменти: а) пізнавальний, що дозволяє розкрити предметні теоретичні знання про об'єкт їх впливу, отримати практичні знання про соціальну і правову політику держави; б) ідеологічний, використовуваний політичною владою як засіб пропаганди демократичних ідей всередині країни й за її межами; в) практичний, що визначається як інструментарій юриспруденції, передумова задоволення соціальних благ особи¹.

В. Д. Перевалов гарантії визначає як систему умов, засобів і способів, що забезпечують усім і кожному рівні правові можливості для виявлення, отримання й реалізації своїх прав і свобод². Конкретизує цю тезу А. Ф. Нікітін, який гарантії трактує як обов'язок держави захищати людину, створювати правові, соціальні й культурні умови для реалізації прав і свобод³.

¹ Матузов, Н. А. Теория государства и права [Текст] / Н. А. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юрид. лит., 1977. – С. 275.

² Теория государства и права [Текст] : учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : ИНФРА*М-НОРМА, 1997. – С. 504.

³ Никитин, А. Ф. Рабочая тетрадь по праву [Текст] / А. Ф. Никитин. – М. : Моск. шк. прав человека, 1996. – С. 76.

Зміст Конституції й законів України показує, що на її території визначено новий підхід у взаємовідносинах між особистістю і державою, який знаходить своє відбиття в таких положеннях:

- пріоритет громадян у взаємовідносинах з державою;
- закріплення в Конституції прав та свобод людини і громадянина;
- верховенство права у процесі регулювання взаємовідносин між громадянами й державою;
- забезпечення з боку держави прав та свобод людини і громадянина та її відповідальність перед особою¹.

Забезпеченість і захищеність прав застрахованих осіб у царині загальнообов'язкового державного медичного страхування є важливим завданням держави. Джерелами формування коштів Фонду медичного страхування є кошти Державного бюджету, що перераховуються у випадках, передбачених законодавством. Кабінет Міністрів України передбачає заходи, спрямовані на захист інвестицій за рахунок страхових активів і забезпечення їх повернення, в тому числі відповідні державні гарантії. Державний нагляд і контроль у розглядуваній сфері мають здійснювати: а) за дотриманням норм щодо виплати страхових виплат – центральний орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я; б) щодо цільового використання коштів Фонду медичного страхування – центральний орган виконавчої влади у сфері фінансів, його територіальні органи й Рахункова палата; в) за діяльністю компаній з управління активами в частині управління страховими активами – Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку; г) за діяльністю зберігача й уповноваженого банку – Національний банк України й Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Рішення органів державного регулювання й нагляду є обов'язковими для виконання Фондом медичного страхування, компаніями з управління активами, уповноваженим банком, зберігачем, страховими організаціями, якщо такі рішення прийняті в межах визначених законодавством повноважень зазначених органів. Ще одним проявом дії принципу гарантованості державою реалізації застрахованими особами своїх прав є законодавче закріплення мінімальної страхової виплати на оплату медичних послуг при страховому випадку, що має місце, зокрема, при наданні медичної допомоги в екстрених випадках, у період реабілітації.

¹ Олефіренко, Е. О. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Е. О. Олефіренко ; Нац. акад. держ. подат. служби України. – Ірпінь, 2005. – С. 69.

5. Формування й використання страхових коштів на засадах солідарності й субсидування.

Нерозривно з владою пов'язані солідарність і субсидування. Перша формує й сама ж породжується соціальною єдністю. Не випадково В. Д. Роїк загальноновизнаними базовими принципами соціальної держави називає: а) пріоритет прав людини та її основних свобод, б) солідарність членів соціуму й в) субсидіарність¹. Дуже близьку позицію займає В. Є. Чиркін, переконуючи, що систему юридичних принципів соціальної держави складають: а) конституційне закріплення соціально-економічних прав, б) закріплення в конституції принципу соціальної солідарності в суспільстві і в) принцип соціальної справедливості². І. В. Яковюк виступає за ще більш узагальнену систему принципів соціальної держави, пропонуючи охоплювати нею принципи: а) людської гідності, б) соціальної справедливості, в) соціального партнерства, або солідарності, г) автономії суспільних відносин і процесів, д) субсидіарності, е) соціальних зобов'язань³.

Принцип солідарності в соціальному страхуванні ґрунтується на ідеї соціальної солідарності. Він полягає в перерозподілі коштів від працездатних – непрацездатним, від здорових – хворим, від працюючих – безробітним. При цьому працюючі відраховують частину свого заробітку (доходу) на утримання безробітних під зобов'язання держави, яка гарантує їм у разі втрати роботи (іншого оплачуваного заняття) робити відрахування на їх утримання або утримання їх сімей.

Солідарність як така своїм корінням сягає традицій цехів і гільдій середньовічної Європи. У той час доволі популярними були каси взаємодопомоги, що утворювалися за рахунок особистих внесків кожного члена цеху або гільдії і спрямовували свою діяльність на захист матеріальних інтересів тих членів професійних об'єднань, які втрачали здатність до праці⁴. Таким чином, учасники одного цеху або гільдії несли солідарну відповідальність за ризики, що могли спіткати їх протягом трудової ді-

¹ Роїк, В. Д. Социальное государство и гражданское общество [Текст] / В. Д. Роик // Человек и труд. – 1996. – № 11. – С. 9.

² Чиркин, В. Е. Социальное государство и «гражданское общество» [Текст] / В. Е. Чиркин // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства : материалы междунар. науч.-практ. конф. / ред.: А. А. Головкин. – Мн. : БГУ, 2000. – С. 392.

³ Яковюк, І. В. Про обсяг поняття «соціальна держава» (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України) [Текст] / І. В. Яковюк // Право України. – 1998. – № 11. – С. 27.

⁴ Социальная политика [Текст] : учебник / под общ. ред. Н. А. Волгина. – М. : Экзамен, 2002.

яльності й позбавити засобів до існування. Сучасний вигляд солідарність отримала у 90-х рр. XIX ст., коли Німеччина ухвалила законодавчі акти, якими передбачалося забезпечити людину соціальним страхуванням у разі хвороби, інвалідності, старості, нещасного випадку на виробництві. Тепер відповідальність за ризик, що міг спіткати людину, перерозподілялася між найманими працівниками й роботодавцями. Зовні це виявлялось у спільному фінансуванні фонду соціального страхування, який і виступав допомогодавцем тим працівникам, які зазнали впливу соціального ризику¹.

Отже, соціальне страхування є колективною формою захисту людей, які зазнали впливу соціального ризику. Цим остання відрізняється від цивільно-правового страхування, яке за своїм характером є індивідуальним захистом.

Субсидування отримало класичне тлумачення в енцикліці папи Пія XI «На сороковому році» (1931): «Суспільство не має права позбавити людину й перейняти на себе те, що вона здатна зробити за власною ініціативою, своїми зусиллями; несправедливо також переводити на більші й вищі спільності те, що можуть виконувати, здійснювати малі й супідрядні громадські об'єднання; це завдає шкоди і збитків громадському порядку. Будь-яка суспільна діяльність є субсидіарною не тільки в очах людей, а й за своєю сутністю: вона має підтримувати членів соціуму й не може руйнувати або ж поглинати їх особистість»².

Пізніше А. Кайзер виокремив у субсидуванні два ключові положення: а) у передбачених законом випадках для подолання труднощів знедоленого повинні в першу чергу використовуватися його власні сили й кошти його піклувальників і б) визнання пріоритету недержавних добродійних організацій перед державними органами, хоча за останніми і зберігається «загальна» відповідальність³.

Субсидування в контексті загальнообов'язкового соціального страхування випливає з того, що саме держава є його організатором. Тому вона як гарант стабільності фінансового складника системи цього виду стра-

¹ Захаров, М. Л. Право социального обеспечения России [Текст] : учебник : [2-е изд., испр. и перераб.] / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – М. : БЕК, 2002. – С. 5.

² Лобовик, Б. Проблема особистості, суспільства і держави з точки зору основних принципів католицького соціального вчення [Текст] / Б. Лобовик, С. Ладивірова // Церква і соц. проблеми: енцикліка «Сотий рік». – Л., 1993. – С. 149.

³ Кайзер, А. Значение социального партнерства для рыночной экономики и демократии [Текст] / А. Кайзер // Демократия, социальное государство, рыночная экономика : материалы семинара (30.10. – 07.11.1993 р.). – Варшава : Фонд им. Фридриха Эберта, 1993. – С. 29.

хування асигнує з Державного бюджету кошти для покриття певних виплат у разі нестачі страхових коштів. Погодимось із Т. М. Фадєєвою, на думку якої, «лише ті функції, які не можуть бути досить ефективно здійснені на нижчому рівні, підпадають під юрисдикцію вищого рівня»¹.

Субсидування передбачає також реалізацію права на соціальні допомоги без будь-яких зустрічних фінансових зобов'язань з боку застрахованої особи. За принципом субсидіарності управлінська компетенція всередині країни розподіляється таким чином, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, на якому вони виникають. Пріоритет тут віддається самому громадянину й найближчому до нього інституту, а значить, тому, який найлегше контролюється громадянином. Однак зосередження уваги в соціальному страхуванні лише на солідарності й субсидуванні негативно впливає на реалізацію інших принципів. Так, за оцінками американських експертів, матеріальна допомога безробітним робить пошук роботи в середньому на 1,8 тижня довшим. Сама можливість отримання від держави трансфертів знижує схильність сімей до заощаджень на 20–25%².

В останні роки з'явилися наукові праці, автори яких пропонують відійти від принципу солідарності й будувати систему соціального страхування, спираючись на принцип особистої відповідальності людини за ризики, що можуть її спіткати³.

Звичайно, держава не повинна відмовлятися від соціального захисту громадян, але має замислитися над співвідношенням між відповідальністю держави і самих громадян. Можливий для України варіант подальшого розвитку – досягнення паритету між різними (але однаково важливими) принципами загальнообов'язкового державного медичного страхування. У цій ситуації прийнятною є спроба вибудувати систему медичного страхування з трьох взаємопов'язаних рівнів, що охоплюють: 1) солідарну систему, яка ґрунтується на засадах солідарності й субсидування і здійснення страхових виплат за рахунок коштів Фонду медичного страхування; 2) накопичувальну систему, що ґрунтується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному страховому фонді і здійснення фінансування витрат на оплату укладання договорів довічного медичного страхування і страхових виплат; 3) систему недер-

¹ Фадєєва, Т. М. Единая Европа: идея и реальность. Концепция культурной идентичности [Текст] : монография / Т. М. Фадєєва. – М. : РАН ИНИОН, 1997. – 48 с.

² Тесля, П. Н. Война с бедностью в США [Текст] / П. Н. Тесля // Экономика и организация пром. производства. – 1990. – №6(192). – С. 191.

³ Андріїв, В. М. Чи захистить система соціального страхування людину [Текст] / В. М. Андріїв // Право України. – 2001. – № 7. – С. 32.

жавного медичного страхування, що ґрунтується на засадах добровільної участі громадян. Перший і другий рівні системи медичного страхування становлять систему загальнообов'язкового медичного страхування; другий та третій – систему накопичувального медичного страхування. Громадяни України можуть бути учасниками й отримувати страхові виплати одночасно з різних рівнів систем медичного страхування.

6. Диференціювання страхового тарифу.

Подальший розвиток суспільних відносин та ефективність їх правового регулювання в умовах ринкової економіки потребують проведення правової реформи. Як правова система України загалом, так і її складники, повинні повною мірою відповідати новим умовам життя суспільства, надійно забезпечувати захист прав, свобод та інтересів людини й інших суб'єктів суспільних відносин. Проблема вдосконалення правового регулювання суспільних відносин передусім пов'язана з необхідністю його диференціації, за допомогою якої абстрактні норми загального характеру набувають більш конкретного характеру наближуються до реальних відносин. Має рацію С. А. Соболев, відзначаючи, що завдяки обов'язковості дії нормативних установлень право втручається в життя людини, тоді як в реальному житті все одиничне, індивідуальне, й воно настільки багатобічне й різномірне, що цілком не може й не мусить підпорядковуватися контролю загальних законів і норм права¹. У результаті виникає необхідність у диференційованому підході до вирішення тих чи інших питань. Це характерно і для страхових тарифів у системі загальнообов'язкового державного медичного страхування. Страховим тарифом є ставка страхового внеску з одиниці страхової суми за відповідний період страхування. При медичному страхуванні вона визначається з урахуванням умов і стану безпеки праці, виробничого травматизму і професійної захворюваності на кожному підприємстві, в установі чи організації. Людина завжди перебуває під впливом небезпечних ризиків, і цілковитої (абсолютної) безпеки на деяких видах виробництва не може існувати за будь-яких умов. Однак кожен (як працівник, так і роботодавець) у змозі зменшити ці ризики до реального мінімуму, забезпечивши відносний, але цілком достатній рівень безпечності праці шляхом створення й дотримання належних умов праці. Останні забезпечуються зменшенням кількості небезпечних і шкідливих чинників, що спричиняють негативний вплив на життя і здоров'я людей. Сучасна держава на законодавчому і правозастосовному рівні опікується

¹ Соболев, С. А. Трудовое право России и социальное развитие [Текст] / С. А. Соболев // Гос-во и право. – 1997. – №4. – С. 114.

не тільки проблемами забезпечення працею своїх громадян, а й підвищенням умов, засобів і способів її охорони. Науково-технічний прогрес привносить принцип нововведення в усі сфери економіки, змінюючи при цьому засоби, предмети праці й методи обробки інформації. Крім того, здорові й безпечні умови праці значною мірою забезпечуються вдосконаленням не тільки техніки, а й технології виробництва.

О. І. Процевський указує, що власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган зобов'язаний створити умови праці, передбачені законодавством про працю, колективним договором та угодою сторін, зробити їх здоровими й безпечними. Для цього опрацьовуються й затверджуються правила й норми з охорони праці, додержання яких для обох сторін трудового договору є обов'язковим. Роботодавці до того ж зобов'язані організувати втілення в життя норм трудового законодавства і правил з охорони праці¹. Соціальне значення охорони праці полягає у сприянні зростанню ефективності суспільного виробництва шляхом безперервного вдосконалення й поліпшення умов праці, підвищення їх безпеки, зниження виробничого травматизму і професійних захворювань і виявляється у підвищенні продуктивності праці, збереженні трудових ресурсів і збільшенні сукупного національного продукту². Чинний Кодекс законів про працю України у ст. 2 закріплює право на здорові та безпечні умови праці, а ст. 6 Основ законодавства України про охорону здоров'я³ установлює право на охорону здоров'я, передбачає серед інших право на безпечні і здорові умови праці. П. О. Ізуйта під такими умовами праці розуміє зовнішні умови, в яких перебуває працівник під час роботи, при яких йому не загрожує небезпека отримання травм або професійного захворювання⁴. Нещасні випадки на виробництві і професійні захворювання були й залишаються величезною людською трагедією, є причиною найсерйозніших соціально-економічних втрат. За офіційними оцінками, щороку у світі внаслідок виробничого травматизму гине близько 100 тис. людей. У найрозвиненіших промислово країнах втрати робочого часу,

¹ Процевський, А. И. Предмет советского трудового права [Текст] : монография / А. И. Процевский. – М. : Юрид. лит., 1979. – С. 111.

² Гандзюк, М. П. Основи охорони праці [Текст] : підручник : [2-ге вид.] / М. П. Гандзюк, Є. П. Желібо, М. О. Халімовський. – К. : Каравела, 2004. – С. 66.

³ Основи законодавства України про охорону здоров'я [Текст] : Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

⁴ Ізуйта, П. О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / П. О. Ізуйта ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – С. 32.

пов'язані з нещасними випадками на виробництві, в 4–5 разів перевищують втрати часу від страйків та інших трудових конфліктів. Часом фінансові втрати внаслідок нещасних випадків на виробництві за розмірами наближаються до державних витрат на потреби національної оборони¹. Постанова КМ України «Деякі питання розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві» від 30.11.2011 р. № 1232² нещасний випадок на виробництві трактує як обмежену в часі подію або раптовий вплив на працівника небезпечного виробничого фактора чи середовища, що сталося у процесі виконання ним трудових обов'язків, унаслідок яких зафіксовано шкоду здоров'ю, зокрема, від одержання поранення, травми, в тому числі внаслідок тілесних ушкоджень, гострого професійного захворювання чи гострого професійного та іншого отруєння, сонячного або теплового удару, опіку, обмороження, а також утоплення, ураження електричним струмом, блискавкою чи іонізуючим випромінюванням, у разі отримання інших ушкоджень унаслідок аварії, пожежі, стихійного лиха (землетрусу, зсуву, повені, урагану тощо), контакту з представниками тваринного чи рослинного світу, що призвело до втрати працівником працездатності на один робочий день чи більше або до необхідності переведення його на іншу (легшу) роботу не менш як на один робочий день, у випадку зникнення, а також настання смерті працівника під час виконання ним трудових (посадових) обов'язків. Професійними визнаються захворювання, що виникають під очевидним впливом шкідливих виробничих чинників. Захворювання поділяються на хронічні й гострі. До гострих відносять хвороби, що виникли раптово, після одноразового впливу відносно високих концентрацій хімічних речовин, які знаходяться в повітрі робочої зони, або інших несприятливих факторів. Вони вражають протягом однієї робочої зміни й виникають, як правило, у зв'язку з недотриманням правил техніки безпеки або з нещасним випадком. Охарактеризуємо основні відмінності нещасних випадків і професійних захворювань:

– нещасні випадки виникають унаслідок раптової дії зовнішніх виробничих факторів (несправна техніка, удар чавунним брусом по голові, падіння з покрівлі тощо). Професійне захворювання – це результат проникнення в організм якихось шкідливостей, хімічних елементів;

¹ Міжнародне законодавство про охорону праці (конвенції та рекомендації МОП) [Текст] : збірник : [в 3 т.]. – К. : Основа, 1997. – Т. 1. – С. 16.

² Деякі питання розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві [Текст] : постанова КМ України від 30.11.2011 № 1232 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 94. – Ст. 3426.

– нещасний випадок є очевидним явищем і розслідується негайно. Для встановлення професійного захворювання аналізуються звіти про хвороби працюючих в аналогічних умовах осіб і встановлюється, чи мають вони схожі захворювання;

– профзахворювання може виникнути внаслідок неналежного екологічного стану довкілля, тоді підприємство не є винним у такій ситуації. Нещасний же випадок, як правило, завжди є результатом недотримання правил охорони праці як з боку підприємства, так і з боку працівника;

– наслідки нещасного випадку можуть бути ліквідовані лікарями загальної медицини, тоді як профзахворювання лікують профпатологи й лікарі, які мають спеціальну підготовку.

7. Своєчасність надання страхових виплат.

На думку О. В. Тихомирова, дії медичного характеру й пов'язані з ними повинні бути співрозмірними виразності патології, потребам пацієнта, своєчасними й ефективними на момент здійснення¹. Важливими елементами права на здоров'я О. Пунда вирізняє право: а) на своєчасне протезування, б) на своєчасну допомогу лікарськими засобами й імунобіологічними препаратами, в) на своєчасне медико-косметологічне лікування². Таким же складником слід визнати і право на своєчасне надання страхових виплат. Надавачі медичних послуг зобов'язані своєчасно надавати застрахованим особам медичні послуги належного обсягу і якості відповідно до встановлених стандартів, вести облік, провадити моніторинг і здійснювати інші дії, своєчасно надавати інформацію Фонду медичного страхування щодо змін умов медичного забезпечення застрахованих осіб. На отримання страхових виплат мають право тільки застраховані особи. Особи, які не підлягають загальнообов'язковому медичному страхуванню, але добровільно сплачували страхові внески, теж мають право на отримання страхових виплат за рахунок коштів Фонду медичного страхування. Іноземці й особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, мають право на отримання страхових виплат із системи загальнообов'язкового медичного страхування нарівні з громадянами України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана ВР України. Залежно від страхового випадку страхові виплати застрахованій особі можуть включати: а) розрахункову

¹ Тихомиров, А. В. Медицинское право [Текст] : практ. пособие / А. В. Тихомиров. – М. : Статут, 1998. – С. 220.

² Пунда, О. Система немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи, у законодавстві України [Текст] / О. Пунда // Підпр-во, госп-во і право. – 2003. – № 9. – С. 16.

вартість медичних послуг; б) виплату втраченого заробітку залежно від ступеня втрати потерпілим професійної працездатності; в) виплату в установлених випадках одноразової допомоги потерпілому (членам його сім'ї й особам, які перебували на утриманні померлого); г) виплату пенсії по інвалідності потерпілому; д) виплату пенсії у зв'язку із втратою годувальника; е) виплату дитині, яка народилася інвалідом внаслідок травмування на виробництві або професійного захворювання її матері під час вагітності; є) витрату на соціальну допомогу та ін.

Якщо потерпілому або особі, яка має право на одержання страхової виплати, з вини Фонду медичного страхування своєчасно не визначено або не виплачено суми страхової виплати, ця сума виплачується без обмеження протягом будь-якого строку й підлягає коригуванню у зв'язку зі зростанням цін на споживчі товари й послуги. Резерв коштів Фонду медичного страхування для поточних потреб формується з метою забезпечення своєчасного й у повному обсязі фінансування страхових виплат у сумі, що дорівнює плановій місячній потребі на зазначені цілі згідно з бюджетом фонду на відповідний рік і затверджується в його складі.

8. Некомерційний характер обов'язкового державного медичного страхування.

За своєю природою Фонд медичного страхування є неприбутковою організацією і проводить свою діяльність на підставі статуту, затвердженого його правлінням. Як зазначається в юридичній літературі, некомерційні організації не вправі використовувати самостійну правосуб'єктність у супереччя цим цілям, не повинні мати широких можливостей для зайняття комерційною діяльністю¹. У цій ситуації недопустимою є передача виконавчо-розпорядчих повноважень некомерційної організації управляючому, оскільки інститут управляючого зорієнтовано на підвищення ефективності ведення підприємницької діяльності, яка може бути лише додатковою до предмета діяльності некомерційної організації, але не основною².

Джерелами формування коштів Фонду є: а) суми страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування, що сплачуються страхувальниками; б) асигнування з Державного бюджету України й місцевих бюджетів; в) суми штрафів, накладених за порушення

¹ Гражданское право [Текст] : учебник : [в 2 т.] / отв. ред. Е. А. Суханов. – М. : БЕК, 1998. – Т. 1. – С. 189, 190.

² Степанов, Д. И. Компания, управляющая хозяйственным обществом [Текст] / Д. И. Степанов // Хоз-во и право. – 2000. – № 10. – С. 73.

нормативних приписів; г) суми благодійних і добровільних внесків підприємств, установ, організацій і фізичних осіб; д) прибуток, одержаний від тимчасово вільних коштів цього Фонду, в тому числі резерву його страхових коштів на депозитному рахунку; е) інші надходження, не заборонені законодавством. При цьому прибуток, одержаний від тимчасово вільних коштів Фонду, використовується виключно для оплати медичних послуг застрахованим особам.

9. Самоврядність медичного страхування.

На переконання Ю. М. Тодики, самоврядування ще з ранніх стадій розвитку людського суспільства є одним із найдавніших універсальних принципів серед застосовуваних в управлінні¹. За цим принципом індивіди безпосередньо або через утворені ними органи вирішують питання своєї життєдіяльності: добровільно формують певні інститути для колективного задоволення своїх потреб та інтересів, створюють для себе правила поведінки у формі соціальних, насамперед, правових норм, якими керуються у своїй діяльності, самостійно приймають спільні рішення й самі їх виконують. Самоврядність забезпечується гарантованою правовими нормами можливістю виявлення ініціативи, активної поведінки, правом на прийняття найбільш оптимального рішення з точки зору інтересів індивідів та їх об'єднань.

Загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування здійснює Фонд медичного страхування, який є самоврядною організацією, тобто такою, що вирішує всі питання своєї діяльності самостійно. До управлінських органів фонду належать правління й виконавча дирекція. Правління цього Фонду: а) обирає своє керівництво, б) спрямовує й контролює діяльність своєї виконавчої дирекції та її робочих органів, в) заслуховує звіти директора виконавчої дирекції, г) визначає й реалізовує кадрову політику, д) розпоряджається майном, яке перебуває у власності Фонду, та ін. Виконавча дирекція Фонду медичного страхування підзвітна його правлінню, провадить свою діяльність від його імені в порядку, визначеному його статутом і положенням про виконавчу дирекцію. Її основні функції: а) ведення реєстру страхувальників і платників страхових внесків; б) ведення обліку застрахованих осіб; в) ведення персоніфікованого обліку надання медичних послуг і медикаментів; г) збирання страхових внесків, облік і здійснення контролю за їх надходженням; д) укладення із закладами охорони здоров'я договорів про надання медичної допомоги;

¹ Конституційне право України [Текст] : підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2002. – С. 485.

е) проведення розрахунків із закладами охорони здоров'я за надану медичну допомогу застрахованим особам; є) контроль за якістю, достатністю й доцільністю медичної допомоги; ж) взаємодія з іншими фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування та ін. Нагляд за діяльністю Фонду медичного страхування України щодо додержання законодавства і цільового використання здійснює Наглядова рада.

10. Гласність (відкритість) загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Е. Л. Кузьмін основоположними критеріями демократії називає: а) відповідність політики держави докорінним інтересам народу; б) широке залучення населення до управління справами суспільства й держави, соціально-політична активність мас; в) гласність у роботі державних і громадських органів, поінформованість населення про рішення, що приймаються, і про результати їх виконання, урахування громадської думки, систематичну реалізацію пропозицій громадян; г) реальні, засновані на надійних юридичних гарантіях і послідовному підвищенні матеріального й культурного рівня життя з урахуванням принципу соціальної справедливості права і свободи громадян, що поєднуються з їх обов'язками й відповідальністю перед суспільством; д) високий ступінь здійснення принципу законності, міцність правових засад державного і громадського життя; е) рівність політичних прав, підкорення меншості більшості¹.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про інформацію»² кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного її одержання, використання, поширення, зберігання й захисту для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Однак здійснення права на інформацію не повинно порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи й законні інтереси інших громадян, права й інтереси юридичних осіб. Розглядуване право забезпечується: а) створенням механізму реалізації права на інформацію; б) створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів; в) обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість і засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; г) обов'язком суб'єктів владних повноважень визначати спеціальні підрозділи або

¹ Кузьмін, Э. Л. Демократия: некоторые вопросы теории, методологии и практики [Текст] : монография / Э. Л. Кузьмин. – М. : Юрид. лит., 1986. – С. 39, 40.

² Про інформацію [Текст] : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації; д) здійсненням державного і громадського контролю за дотриманням законодавства про інформацію; е) встановленням відповідальності за порушення законодавства про неї.

Принцип гласності є гарантом доступності, зрозумілості й певної контрольованості загальнообов'язкового державного медичного страхування. Форми реалізації цього принципу є різними. Яскравим прикладом дії розглядуваного принципу щодо застрахованої особи є те, що остання вправі отримувати безоплатно відомості, внесені до її персональної облікової картки в системі персоніфікованого обліку, в тому числі інформацію про страхові активи, що обліковуються на її накопичувальному страховому рахунку, і про здійснення страхових виплат. Натомість страхувальник зобов'язаний надавати безоплатно застрахованій особі відомості про заробітну плату (дохід), суми сплачених страхових внесків та інші відомості, що стосуються застрахованої особи й подаються до Фонду медичного страхування. Обов'язок щодо надання відповідної інформації покладено й на Фонд медичного страхування. Також страховики повинні публічно оприлюднювати звіти в розрізі доходів і видатків. Інформація про час і місце такого оприлюднення публікується разом зі звітом. З ініціативи центрального органу виконавчої влади з метою контролю за діяльністю страховиків може призначатися проведення аудиторської перевірки діяльності фондів із загальнообов'язкового державного соціального страхування.

11. Цільове використання коштів загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Джерела формування коштів Фонду медичного страхування:

- а) страхові внески на загальнообов'язкове медичне страхування;
- б) інвестиційний дохід, який отримується від інвестування резерву коштів для покриття дефіциту бюджету Фонду в майбутніх періодах;
- в) кошти Державного бюджету й цільових фондів, що перераховуються до Фонду медичного страхування у випадках, передбачених законодавством;
- г) суми від фінансових санкцій, застосовуваних до юридичних і фізичних осіб за порушення встановленого порядку нарахування, обчислення і сплати страхових внесків і використання коштів Фонду;
- д) суми адміністративних стягнень, накладених відповідно до закону на посадових осіб і громадян за такі порушення;
- е) благодійні внески юридичних і фізичних осіб;
- є) добровільні внески;
- ж) інші надходження відповідно до законодавства.

Правові й організаційні засади забезпечен-

ня збирання й обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, умови й порядок його нарахування і сплати, повноваження органу, що здійснює його збирання й ведення обліку, визначаються Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»¹. Єдиний внесок – це консолідований страховий внесок на страхування: а) пенсійне, б) у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими похованням, в) медичне, г) від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, д) на випадок безробіття, який в обов'язковому порядку сплачується страхувальниками з метою забезпечення реалізації прав застрахованих осіб на отримання страхових виплат (послуг) за соціальним страхуванням.

Збирання й ведення обліку єдиного внеску здійснюються за принципами: а) законодавчого визначення умов і порядку його сплати; б) обов'язковості сплати; в) законодавчого визначення розміру єдиного внеску та пропорцій його розподілу за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування; г) прозорості й публічності діяльності органу, що здійснює його збирання і веде облік єдиного внеску; д) захисту прав і законних інтересів застрахованих осіб; е) державного нагляду за збиранням і веденням обліку цього внеску; є) відповідальності платників останнього й органу, що здійснює збирання й веде облік єдиного внеску, за порушення законодавства й за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків. Кошти загальнообов'язкового державного медичного страхування використовуються суто за цільовим призначенням, що охоплює: а) фінансування медичних послуг, б) формування резерву коштів і в) витрати, пов'язані з виконанням повноважень, покладених на виконавчі органи Фонду медичного страхування України.

12. Паритетність держави, представників застрахованих осіб і роботодавців в управлінні загальнообов'язковим державним медичним страхуванням.

Становлення України як високорозвиненої держави ставить перед українським суспільством важливі цілі – забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, досягнення загальноновизнаних міжнародних

¹ Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Текст] : Закон України від 08.07.2010 №2464-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – №2–3. – Ст. 11.

стандартів життя громадян, що неможливо без налагодженої співпраці між державою, роботодавцями і працівниками. Ефективне співробітництво між цими суб'єктами у сфері управління загальнообов'язковим державним медичним страхуванням забезпечується за допомогою механізму соціального діалогу. За статтею 1 Закону України «Про соціальний діалог в Україні»¹ соціальний діалог – це процес визначення і зближення позицій, досягнення спільних домовленостей і прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з питань формування й реалізації державної соціальної й економічної політики, регулювання трудових, соціальних та економічних відносин. І. Я. Кисельов відмічає, що останнім часом в актах і публікаціях МОП усе частіше фігурує термін «соціальний діалог», а не «соціальне партнерство». Поняттям «соціальний діалог» підкреслюється, що в царині трудових відносин бракує співпадіння інтересів праці й капіталу, натомість відбуваються пошуки компромісів при відмінності інтересів, що виражає прагнення роботодавців і працівників та їх організацій подолати розбіжності, наблизити позиції й знайти взаємно прийнятне рішення спірних питань².

Управління всіма видами загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюється на паритетних засадах державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців. Так, до складу правління Пенсійного фонду входять по п'ять представників від держави, застрахованих осіб і роботодавців. Представники від держави призначаються й відкликаються КМ України; від застрахованих осіб – обираються (делегуються) репрезентативними на національному рівні всеукраїнськими об'єднаннями профспілок, а від роботодавців – репрезентативними на національному рівні всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців. Порядок обрання (делегування) й відкликання таких представників визначається сторонами соціального діалогу самостійно. Призначення, обрання (делегування) членів правління Пенсійного фонду здійснюється не пізніше трьох місяців до дня закінчення повноважень відповідних членів правління. Член правління може бути достроково відкликаний за

¹ Про соціальний діалог в Україні [Текст] : Закон України від 23.12.2010 №2862-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – №28. – Ст. 255.

² Киселев, И. Я. Сравнительное трудовое право [Текст] : учебник / И. Я. Киселев. – М. : ТК Велби ; Проспект, 2005. – С. 251.

поданням сторони, представником якої він є, або за поданням правління в разі: а) систематичного невиконання або неналежного виконання покладених на нього обов'язків; б) подання заяви про вихід із правління; в) якщо він перестав бути представником відповідної сторони; г) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; д) неможливості виконання покладених на нього обов'язків за станом здоров'я, підтвердженій відповідним медичним висновком; е) припинення громадянства України або виїзду за межі України на постійне місце проживання. Голова правління Пенсійного фонду та його заступники обираються строком на два роки – по чергово від представників кожної сторони. При цьому вони повинні бути представниками трьох різних представницьких сторін. Схожим чином формується також наглядова рада Пенсійного фонду. Аналогічна система управління передбачена суб'єктами законотворення і для загальнообов'язкового державного медичного страхування. Приміром, відповідно до проекту Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» (реєстраційний № 3155-1, текст законопроекту від 12.02.2007 р.) правління Фонду медичного страхування України складається із представників від держави, застрахованих осіб і роботодавців. До його складу входять по 15 представників від держави, застрахованих осіб і роботодавців, які виконують свої обов'язки на громадських засадах. Представники від держави призначаються і звільняються КМ України, від застрахованих осіб і роботодавців – обираються (делегуються) й відкликаються сторонами самостійно. До складу Наглядової ради входять по п'ять представників від держави, застрахованих осіб і роботодавців.

Результат дослідження принципів загальнообов'язкового державного медичного страхування в сучасних умовах виявився у такому:

1. Загальнообов'язкове державне медичне страхування є складною багатофункціональною й багатосуб'єктною системою, в якій забезпечуються адекватний рівень і якість життя населення. Державність будь-якого типу гарантує включеність людини в суспільство, соціалізованість його життєдіяльності в цілому й кожної з її сфер зокрема. Завдяки соціалізованості виникає загальнонаціональне уявлення про нормальні умови життя в соціумі. Негативні відхилення від норми сприймаються як соціальне неблагополуччя й вимагають державного впливу, який має підпорядковуватися певним принципам. Рухливий складник дозволяє принципу орієнтуватися в динамічному соціальному просторі й направляти суб'єкта

в його діяльності, зберігаючи суть явища. Завдяки існуванню рухливої частини принципи здатні впливати на його поведінку найбільш ефективним способом, застосовуючи для цього переконливі аргументи. Визначивши основні принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування, можемо сформувати надійний фундамент нормативно-правового забезпечення відносин у цій царині соціального страхування.

2. Принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування – це об'єктивно зумовлені відправні положення цього виду соціального страхування, які виражають найважливіші його закономірності, спрямованість, зміст і характерні особливості, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю й загальнозначимістю.

3. Визначивши принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування в Україні в умовах ринкових відносин з урахуванням історичного досвіду розвинених країн світу, вітчизняної специфіки, особливої актуальності й гостроти проблем соціального захисту населення в сучасний період, можна виокремити такі їх види: а) законодавче встановлення умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного медичного страхування; б) рівноправність застрахованих осіб; в) обов'язковість; г) гарантованість державою реалізації застрахованими особами їх прав; д) формування й використання страхових коштів на засадах солідарності й субсидування; е) диференціювання страхового тарифу; є) своєчасність надання страхових виплат; ж) некомерційність; з) самоврядність; и) гласність (відкритість); і) цільове використання коштів загальнообов'язкового державного медичного страхування; ї) паритетність держави, представників застрахованих осіб і роботодавців в управлінні загальнообов'язковим державним медичним страхуванням.

4. У законі, закладаються й виражаються відправні, фундаментальні принципи ідеї побудови й розвитку правової системи країни. Ніхто, крім законодавця, не вправі вносити зміни до правового фундаменту держави. Предметом закону є нормативний вибір об'єкта впливу, тобто це підлягаючий регулюванню аспект економічних, політичних, соціальних та інших явищ і відносин. Закон регулює найважливіші суспільні відносини, перш за все передбачені ст. 92 Конституції України, п. 6 ч. 1 якої серед таких відносин виокремлює засади соціального захисту та форми й види пенсійного забезпечення. Саме до таких засад і належить питання умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного медичного страхування.