

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

**РОЗВИТОК БІЗНЕС-СЕРЕДОВИЩА
В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ
ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Монографія

За редакцією О. О. Дмитрик, К. О. Токаревої

Електронне видання

Харків
2019

*Рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України
(протокол № 12 від 23 грудня 2019)*

Рецензенти:

В. О. Рядінська, доктор юридичних наук, професор, завідувач науково-дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України;

О. В. Макух, доктор юридичних наук, професор кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права Інституту права Володимира Сташиса Класичного приватного університету.

Колектив авторів:

Є. М. Білоусов – підрозд. 1.2 розд. 1; *Р.П. Бойчук* – підрозд. 2.3 розд. 2; *І. В. Борисов* – підрозд. 1.1 розд. 1; *Н. М. Ваняччук* – підрозд. 1.3 розд. 1 (співавт. *О. М. Ярошенко*); *Н. М. Внукова* – підрозд. 2.1 розд. 2; *О. О. Дмитрик* – підрозд. 2.2 розд. 2 (співавт. *К. О. Токарева*); *І. М. Курашова* – підрозд. 3.1 розд. 3; *О. О. Савчук* – підрозд. 3.3 розд. 3; *М. В. Семенова* – підрозд. 3.4 розд. 3; *К. О. Токарева* – підрозд. 2.2 розд. 2 (співавт. *О. О. Дмитрик*); *Г.М. Шовкопляс* – підрозд. 3.2 розд.3; *О. М. Ярошенко* – підрозд. 1.3 розд. 1 (співавт. *Н. М. Ваняччук*).

Розвиток бізнес-середовища в Україні: окремі аспекти правового Б-59 забезпечення: монографія / за ред. О. О. Дмитрик, К. О. Токаревої. Харків: НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2019. 203 с.

ISBN 978-617-7806-05-8

Монографію присвячено дослідженню питань розвитку бізнес-середовища в Україні, у тому числі, базових та галузевих основ правового регулювання бізнес-середовища, напрямків удосконалення останнього в сучасних умовах а також дискусійним аспектам забезпечення інституційного розвитку сфери підприємництва, принципам регулювання небанківського ринку фінансових послуг, надання державних та місцевих гарантій та ін.

Наукове видання розраховано на науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, спеціалістів у сфері правового регулювання господарської діяльності в Україні, а також усіх тих, хто цікавиться правовими основами розвитку бізнес-середовища в Україні.

УДК 346.7: 330.33 (477)

Зміст

Вступ	4
I. Загальні аспекти забезпечення розвитку бізнес-середовища в Україні	
1.1. Зміст організаційно-правових форм суб'єктів підприємницької діяльності як забезпечення права на господарську діяльність та його правове удосконалення	7
1.2. Господарсько-правові засоби попередження, подолання та нейтралізації загроз економічній безпеці суб'єктів господарювання.....	30
1.3. Професійний розвиток працівників як основний напрям удосконалення бізнес середовища в Україні	43
II. Фінансові аспекти забезпечення розвитку бізнес-середовища в Україні	
2.1. Фінансове забезпечення інституційного розвитку сфери підприємництва	64
2.2. Державні та місцеві гарантії як форма державної підтримки суб'єктів господарювання	93
2.3. Правовий режим інвестування та проблеми захисту інвестицій в особливий період.....	120
III. Окремі галузеві аспекти правового регулювання розвитку бізнес-середовища	
3.1. Правове регулювання діяльності саморегульованих професійних об'єднань в Україні	142
3.2. Основні принципи регулювання небанківського ринку фінансових послуг.....	150
3.3. Правове забезпечення розвитку інноваційної інфраструктури лісопромислового комплексу України.....	169
3.4. Деякі засоби господарсько-правового регулювання туристичної діяльності спеціального характеру.....	186

Вступ

Гармонійний розвиток держави потребує великих зусиль у різних сферах з одночасним його забезпеченням фінансовими ресурсами. Останнє може бути досягнуто через створення належних умов для зростання економіки, і, зокрема, сприятливого бізнес-середовища. Успіх кожного бізнесу залежить від адаптації його до умов навколишнього середовища, в межах якого він функціонує. Наприклад, під час зміни політичної ситуації в державі, суб'єктам господарювання доводиться пристосовуватися до правил нової політики; технологічні перетворення XXI століття, пов'язані із виникненням цифрових технологій, обумовлюють необхідність цих суб'єктів вносити відповідні корективи у свою діяльність. Ці та інші аспекти є зовнішніми факторами, які значним чином впливають на ведення бізнесу і формують бізнес-середовище.

Традиційно бізнес-середовище позначає наявність зовнішніх сил, факторів, які є невідконтрольними бізнесу, проте впливають на його функціонування. До таких факторів відносять клієнтів, конкурентів, постачальників, уряд, а також соціальні, політичні, юридичні, технологічні чинники тощо. Деякі з цих факторів можуть мати прямий вплив на суб'єктів господарювання, інші можуть діяти опосередковано. Між бізнесом та його середовищем є тісна та безперервна взаємодія, яка допомагає посилити положення суб'єктів господарювання та забезпечити більш ефективне використання ним своїх ресурсів. Отже, бізнес-середовище має багатогранний, складний та динамічний характер, далекосяжний вплив якого є гарантією піднесення бізнесу, підґрунтя залучення інвестицій, створення робочих місць і отримання прибутку, частина якого надходить до дохідних частин бюджетів у виді податків і зборів. Будь-яка влада, яка піклується про економічний добробут, приділяє особливу увагу розробці та удосконаленню нормативно-правових актів, які спрямовуються на полегшення, спрощення, привабливість ведення бізнесу в країні. Ефективне регулювання таких відносин дає можливості для суб'єктів господарювання розвиватися, впроваджувати інновації.

За даними щорічного Рейтингу Doing Business, оприлюдненому 24 жовтня 2019 року, який складається Світовим Банком стосовно 190 країн світу за підсумками комплексного дослідження стану реформ в кожній країні по 10 ключовими індикаторами¹, які використовуються для аналізу економічних результатів і виявлення успішних реформ і оцінки їх ефективності, Україна сьогодні посідає 64 місце². Порівняно із попереднім роком, Україна поліпшила свої показники по 6 з 10 індикаторів індексу Doing Business, а саме: (1) «захист міноритарних акціонерів» – завдяки відкриттю інформації про кінцевих бенефіціарів; (2) «отримання дозволу на будівництво» – за рахунок усунення вимог до найму незалежного проектанта і інженера технагляду і введення системи онлайн-повідомлень, а також зменшення вартості дозволів на будівництво; (3) «підключення до електромереж» – через спрощення підключення до електромереж і впорядкування технічних умов, а також впровадження географічної інформаційної системи (покращена надійність електропостачання, завдяки механізму компенсації відключення); (4) «міжнародна торгівля» – спрощення вимог до сертифікації окремих промислових товарів; (5) «реєстрація майна» – підвищення прозорості системи управління земельними ресурсами та спрощення реєстрації майна; (6) «доступ до кредитів» – покращено доступ до кредитної інформації через створення нового Національного реєстру кредитів в Національному банку України.

Однак, що стосується таких індикаторів, як «вирішення неплатоспроможності», «оподаткування», «забезпечення виконання контрактів», то для їх підвищення Україні потрібно зробити значні кроки, переглянути і запровадити новітні підходи до регулювання цих відносин. Окрім того, зазначений рейтинг не враховує всі різновиди факторів, що впливають на інвесторів при ухваленні

¹ Рейтинг формується на підставі 10 індикаторів: реєстрація підприємств; отримання дозволів на будівництво; підключення до системи електропостачання; реєстрація власності; кредитування; захист інвесторів; оподаткування; міжнародна торгівля; забезпечення виконання контрактів; ліквідація підприємств.

² Doing Business – 2020. <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>.

рішення про інвестиції в ту чи іншу країну світу і обумовлюють зростання ділової активності. Тож для ведення успішного бізнесу необхідні подальші виважені кроки, що дозволять збалансувати його різновекторне повсякденне оперативне управління з довгостроковим стратегічним плануванням.

До монографії включені наукові праці науковців Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України з актуальних питань правового забезпечення розвитку бізнес-середовища. У представленій роботі розглянуто зміст організаційно-правових форм суб'єктів підприємницької діяльності, надано характеристику господарсько-правових засобів попередження, подолання та нейтралізації загроз економічній безпеці суб'єктів господарювання, проаналізовано фінансові аспекти забезпечення розвитку бізнес-середовища в Україні. Проаналізовано основні принципи регулювання небанківського ринку фінансових послуг, зосереджено увагу на розгляді деяких засобів господарсько-правового регулювання туристичної діяльності спеціального характеру.

**Ольга ДМИТРИК,
Катерина ТОКАРЄВА**

I. ЗАГАЛЬНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ БІЗНЕС-СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

1.1. Зміст організаційно-правових форм суб'єктів підприємницької діяльності як забезпечення права на господарську діяльність та його правове удосконалення

Загальновизнано, що основним фактором економічного зростання держав з ринковими формами господарювання виступає підприємницька діяльність як самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, яка пов'язана з виробництвом (виготовленням) та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг та здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Правовий режим підприємництва – це закріплений на нормативному рівні і забезпечений державою порядок правового регулювання відносин в цій сфері, який виражається в особливому поєднанні способів впливу і юридичних засобів, кінцевим результатом застосування яких є створення для господарюючих суб'єктів сприятливих або несприятливих умов їх діяльності¹.

Суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи госпо-

¹ Кванина В. В. Понятие и виды правовых режимов предпринимательской деятельности. *Вестник Томского государственного университета*. 2017. № 424. С. 235. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-vidy-pravovyh-rezhimov-predprinimatelskoy-deyatelnosti> (дата звернення 08.12.2019).

дарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством (частина 1 ст. 55 Господарського кодексу України¹ (далі – ГК України). Суб'єктами господарювання є: господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)², державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до ГК України, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку.

Окрім цього суб'єктами господарювання є громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці.

Суб'єкт господарювання здійснює підприємницьку діяльність на основі вільного вибору її видів в будь-яких організаційних формах, передбачених законом на колективній або індивідуальній основі. При цьому ті види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, суб'єкт господарювання може здійснювати після внесення відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань щодо рішення органу ліцензування про видачу йому ліцензії (частина 3 ст. 2 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»³).

Разом із тим динамічність процесів, які останнім часом відбуваються у сферах підприємницької діяльності, розширення та ускладнення відносин між господарюючими суб'єктами вимагає системного вивчення, зокрема і організаційно-правових форм, в яких на сучасному етапі можуть створюватися і функціонувати такі суб'єкти, визначення тих вимог, які з метою покращення загальної ситуації в сфері господарювання, держава повинна висувати до їх діяльності.

¹ Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

² Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.

³ Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 23. Ст. 158.

Тому не викликає сумніву, що в мінливому ринковому середовищі розвиток підприємництва має здійснюватися шляхом реформування його інститутів і інституцій¹.

Спробуємо проаналізувати як співвідносяться між собою такі поняття як форма підприємницької діяльності і організаційно-правова форма господарюючих суб'єктів, а також провести аналіз усталених форм підприємницької діяльності, організаційно-правових форм господарюючих суб'єктів, а також нових організаційних форм і правових механізмів здійснення підприємницької діяльності на відповідність врегулювання їх чинним законодавством.

У нормативно-правових актах категорія «форма», «організаційно-правова форма» (далі – ОПФ) вживається у словосполученні з різними поняттями. Зокрема, широкоживаними є такі поняття: «ОПФ юридичної особи», «ОПФ господарювання», «ОПФ підприємства» тощо. У ст. 83 ЦК України та у ч. 2 ст. 17 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»² використовується поняття «організаційно-правова форма юридичної особи», ГК України оперує досліджуваною категорією широко, варіативно та досить суперечливо, без необхідного узгодження з іншими категоріями, а саме: «організаційні форми господарювання» (абз. 1 ч. 1 ст. 31; ст. 62), «організаційно-правові форми господарювання» (ч. 1 ст. 35), «організаційні форми підприємництва» (ст. 45), «організаційні форми підприємницької діяльності» (ч. 1 ст. 47), «організаційні форми здійснення некомерційної господарської діяльності» (ст. 53), «організаційно-правова форма» (ч. 3 ст. 55, ч. 3 ст. 62), «організаційна форма суб'єкта господарювання (ч. 4 ст. 57), «організаційні форми підприємств» (ст. 63, ч. 10 ст. 65), «організаційно-правові форми об'єднань підприємств» (ч. 1 ст. 121) тощо. Зрозуміло, що зазначені поняття мають різне значення та несуть різне змістовне навантаження. І хоча науковий доробок щодо вивчен-

¹ Антонюк Д. А. Концептуальні аспекти інституціональної інфраструктури підприємництва. *Сталий розвиток економіки*. 2014. № 2. С. 177–182.

² Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31–32. Ст. 263.

ня зазначених категорій досить вагомий, єдиного підходу до їх визначення досі так і не сформовано і проблема залишається дискусійною.

Вважаємо, що за своєю природою форма підприємницької діяльності – це певна модель, на підставі якої здійснюється господарська діяльність суб'єктом господарювання. Під ОПФ юридичної особи слід розуміти певний тип організації, в якій повинна створюватися та діяти та чи інша юридична особа, з властивими для цієї організації сукупністю ознак.

Ми погоджуємося із тими правниками, зокрема з В. В. Кочиним, що ОПФ юридичної особи – індикатор ефективності правового регулювання¹. Автор небезпідставно зазначає, що цивільне законодавство має тенденцію до вироблення загальних принципів правового регулювання діяльності юридичних осіб, коли загальна будова останніх має відповідати меті їх створення, що є цілком достатнім при їх поділі на підприємницькі та непідприємницькі товариства, залишаючи особливості на рівні саморегулювання та нормативно-правового впливу. Деталізація ж регулювання чи впливу на відносини, застосування тієї чи іншої моделі корпоративного управління відповідно корегується на локальному рівні залежно від особливостей сфери діяльності і необхідності реалізації відповідних завдань засновників (учасників або членів)². Цей підхід відповідає положенням частини 2 ст. 55 ГК України, відповідно до якої суб'єктами господарювання є господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до ЦК України. Однак, відносно державних, комунальних та інших підприємств, які створюються відповідно до положень ГК

¹ Хоча існує і інша точка зору. Так, Долінська В. В. вважає, що класифікація ОПФ не впливає на ефективність господарювання (див.: *Организационно-правовые формы хозяйствования: система и новеллы. Журнал российского права.* 2016. № 1. С. 18. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/organizatsionnopravovye-formy-hozyaystvovaniya-sistema-i-novelly>. (дата звернення 08.12.2019).

² Кочин В. В. «Анатомія» та «фізіологія» юридичної особи приватного права: проблеми доктрини та законодавства. *Корпоративне право України та країн Європейського Союзу: новели законодавства*: Збірник наукових праць за матеріалами XVI Міжнародної науково-практичної конференції (5–6 жовтня 2018 р., м. Івано-Франківськ) / НДІ приватного права і підприємництва імені акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН України; за ред. д-ра юрид. наук, акад. НАПрН України В. В. Луця. Івано-Франківськ. 2018. С. 85–89.

України, твердження, що такі ОПФ юридичної особи – індикатор ефективності правового регулювання, викликає сумніви. Спробуємо це довести.

Підприємство – самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому ГК України та іншими законами. Підприємство є юридичною особою і не може мати у своєму складі інших юридичних осіб. Підприємства можуть створюватись і для здійснення підприємництва.

Коротко зупинимося на характеристиці державних і комунальних підприємств.

Державне унітарне підприємство утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління. Найменування державного унітарного підприємства повинно містити слова «державне підприємство».

Майно державного унітарного підприємства перебуває у державній власності і закріплюється за ним на праві господарського відання чи праві оперативного управління. Підприємство не несе відповідальності за зобов'язаннями власника і органу влади, до сфери управління якого воно входить.

Органами управління державного унітарного підприємства є: *керівник підприємства*, який призначається (обирається) суб'єктом управління об'єктами державної власності, що здійснює функції з управління підприємством, або наглядовою радою такого підприємства (у разі її утворення) і є підзвітним органу, який його призначив (обрав); *наглядова рада підприємства* (у разі її утворення), яка в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, контролює і регулює діяльність керівника підприємства.

Наглядова рада такого підприємства утворюється за рішенням суб'єкта управління об'єктами державної власності, що здійснює

функції з управління підприємством. Особливості управління державним унітарним підприємством визначаються Законом України «Про управління об'єктами державної власності»¹.

До інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню державним унітарним підприємством відноситься інформація щодо договірних зобов'язань, що виникають у результаті державно-приватного партнерства. Це пояснюється тим, що суб'єкти управління у державному секторі економіки можуть приймати рішення, які необхідні для підготовки до реалізації та здійснення державно-приватного партнерства (концесії), які є обов'язковими до виконання підприємствами, установами, організаціями, що перебувають у сфері їх управління.

Казенне підприємство – це юридична особа публічного права, що створена державою для здійснення господарської діяльності у визначених законом галузях економіки, які мають стратегічне значення, зокрема у таких, в яких законом дозволено здійснення господарської діяльності лише державним підприємствам, де основним (понад 50 %) споживачем продукції (робіт, послуг) виступає держава, і де за умовами господарювання неможлива вільна конкуренція товаровиробників чи споживачів, у випадках, коли приватизацію майнових комплексів державних підприємств заборонено законом.

Засновницьким документом казенного підприємства є його статут, затверджений органом, до сфери управління якого воно входить. Казенне підприємство створюється, реорганізується та ліквідується за рішенням Кабінету Міністрів України.

Майно казенного підприємства закріплюється за ним на праві оперативного управління. Підприємство не має права відчужувати або іншим способом розпоряджатися закріпленим за ним майном, що належить до основних фондів, без попередньої згоди органу, до сфери управління якого воно входить. Джерелами формування майна цього підприємства є: державне майно, передане підприємству, кошти та інше майно, одержані від реалізації продукції (робіт, послуг), цільові кошти, виділені з Державного бюджету України, креди-

¹ Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.

ти банків, частина доходів підприємства, одержаних ним за результатами господарської діяльності, передбачена статутом тощо.

Казенне підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. У разі недостатності зазначених коштів держава, в особі органу, до сфери управління якого входить підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями казенного підприємства.

Комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Зазначений орган є представником власника – відповідної територіальної громади і виконує його функції у межах, визначених ГК України та іншими законодавчими актами. Найменування підприємства повинно містити слова «комунальне підприємство» та вказівку на орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого входить дане підприємство.

Існує два види комунальних унітарних підприємств – комунальне комерційне підприємство і комунальне некомерційне підприємство. Майно комунальних унітарних підприємств перебуває у комунальній власності і закріплюється за комунальним комерційним підприємством на праві господарського відання, а за комунальним некомерційним підприємством на праві оперативного управління. Статутний капітал комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно належить, а його розмір визначається відповідною місцевою радою. Статутний капітал підприємства підлягає сплаті до закінчення першого року з дня державної реєстрації такого підприємства.

Підприємство не несе відповідальності за зобов'язаннями власника та органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого воно входить.

Органами управління підприємства є: *керівник підприємства*, який призначається (обирається) органом, до сфери управління якого належить підприємство, або наглядовою радою цього підприємства (у разі її утворення) і є підзвітним органу, який його призначив

(обрав); *наглядова рада підприємства* (у разі її утворення), яка в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, контролює і спрямовує діяльність керівника підприємства. Наглядова рада утворюється за рішенням органу, до сфери управління якого належить підприємство. Критерії, відповідно до яких утворення наглядової ради комунального унітарного підприємства є обов'язковим, а також порядок утворення, організації діяльності і ліквідації наглядової ради та її комітетів, порядок призначення членів наглядової ради затверджуються рішенням відповідної місцевої ради. До речі, як і в державному унітарному підприємстві, так і в комунальному унітарному підприємстві до інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню відноситься інформація щодо договірних зобов'язань, які виникають у результаті державно-приватного партнерства.

Аналіз правового статусу суб'єктів господарювання державного сектору економіки свідчить, що в сучасних умовах законодавець вживає заходи, які спрямовані на імплементацію приписів Принципів корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку щодо управління цими господарюючими суб'єктами. Однак вимоги зазначених Принципів до суб'єктів господарювання державного сектора економіки, значно ширші і, перш за все, це спрощення та стандартизування правових форм, у яких вони діють, оскільки їх діяльність повинна відповідати загальноприйнятним корпоративним нормам¹. Тому зміни, які були внесені Законом України від 02 червня 2016 р. до деяких законодавчих актів України, зокрема до Закону України «Про управління об'єктами державної та комунальної власності», до ГК України, наприклад, доповнення його статтею 781 «Господарське зобов'язання комунального унітарного підприємства, щодо вчинення якого є заінтересованість», а також намагання внести зміни щодо *удосконалення корпоративного управління* юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава², навряд чи є виправданими, оскільки це лише на-

¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (n. 1) 18. URL: <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>. (дата звернення 05.12.2019).

² Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

магання унітарне підприємство, як ОПФ юридичної особи, штучно перетворити на «гібрид» унітарної та корпоративної форм шляхом заміни органічно притаманних цій формі органів управління інструментами корпоративного управління, на що виправдано звертається увага в науковій літературі¹.

У приватному секторі економіки до суб'єктів підприємницької діяльності відносять підприємницькі товариства, які можуть бути створені у формі господарського товариства та виробничого кооперативу. Господарське товариство – родове поняття, яке об'єднує п'ять самостійних видів товариств: повне, командитне, товариство з обмеженою або додатковою відповідальністю та акціонерне. Для усіх видів товариств загальною ознакою є наявність статутного (складеного) капіталу, поділеного на частки між учасниками, якими можуть бути фізичні або юридичні особи. Обмеження щодо участі у товариствах встановлюється законом, хоча кожному з цих видів товариств притаманні свої особливі ознаки.

Повне товариство – товариство, учасники якого відповідно до укладеного між ними договору (засновницького) здійснюють підприємницьку діяльність від імені товариства і солідарно несуть додаткову (субсидіарну) відповідальність за його зобов'язаннями усім майном, що їм належить, і на яке може бути звернене стягнення. Особа може бути учасником тільки одного повного товариства.

Найменування повного товариства має містити імена (найменування) всіх його учасників, слова «повне товариство» або ім'я (найменування) одного чи кількох учасників з доданням слів «і компанія», а також слова «повне товариство».

Кожний з учасників має право діяти від імені повного товариства, якщо засновницьким договором не визначено, що всі учасники ведуть справи спільно або що ведення справ доручено окремим учасникам (ч. 1 ст. 122 ЦК України). У разі спільного ведення учасниками справ

вдосконалення корпоративного управління юридичних осіб, акціонером (засновником, учасником) яких є держава: від 30.05.2018 р. № 6428-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6428-%D0%B4&skl=9 (дата звернення 05.12.2019).

¹ Поєдинок В. Окремі проблеми правового становища суб'єктів господарювання державного сектора економіки. *Право України*. 2018. № 6. С. 67.

товариства для вчинення кожного правочину необхідна згода всіх його учасників, хоча засновницьким договором можуть бути передбачені випадки, коли рішення приймається більшістю їх голосів. Якщо ведення справ доручено окремим учасникам, інші учасники можуть вчиняти правочини від імені товариства за наявності у них довіреності, виданої учасниками, яким доручено ведення справ товариства.

Повне товариство як юридична особа несе самостійну відповідальність за вимогами своїх кредиторів. Однак, у разі недостатності у товариства майна для задоволення вимог кредиторів у повному обсязі учасники товариства солідарно відповідають за зобов'язаннями товариства усім своїм майном, на яке може бути звернене стягнення незалежно від того, виникли ці борги до чи після його вступу в товариство до моменту свого вибуття з останнього.

Командитне товариство (від франц. – *commandite*; італ. *accomandita*, первісно – схов, внесок) – це товариство, в якому разом з учасниками, які здійснюють від імені товариства підприємницьку діяльність і солідарно несуть додаткову (субсидіарну) відповідальність за зобов'язаннями товариства усім своїм майном (повними учасниками), є один чи кілька учасників (вкладників), які несуть ризик збитків, пов'язаних із діяльністю товариства, у межах сум зроблених ними вкладів та не беруть участі в діяльності товариства.

Командитне товариство є юридичною особою приватного права. Воно здійснює діяльність на підставі засновницького договору.

Управління діяльністю такого товариства здійснюється за спільною згодою всіх повних учасників або більшістю голосів таких учасників. Кожний повний учасник товариства має право діяти від його імені, якщо засновницьким договором не визначено, що всі учасники ведуть справи спільно, або що ведення справ доручено окремим учасникам. За загальним правилом, у відносинах з третіми особами командитне товариство не може посилатися на положення засновницького договору, які обмежують повноваження повних учасників товариства щодо права діяти від імені товариства.

Прибуток та збитки командитного товариства розподіляються між його повними учасниками пропорційно до їхніх часток у складеному капіталі.

У разі недостатності майна для задоволення вимог кредиторів у повному обсязі повні учасники солідарно відповідають за зобов'язаннями товариства усім своїм майном, на яке може бути звернене стягнення. Повний учасник товариства відповідає за боргами товариства незалежно від того, виникли ці борги до чи після його вступу в товариство. Учасник командитного товариства, який вибув із товариства, відповідає за зобов'язаннями товариства, що виникли до моменту його вибуття, рівною мірою з учасниками, що залишилися, протягом трьох років з дня затвердження звіту про діяльність товариства за рік, у якому він вибув із товариства.

Вкладник товариства безпосередньо не несе відповідальності перед кредиторами товариства, а відповідає перед товариством у разі невнесення вчасно вкладу. Якщо вкладник вчиняє правочин від імені та в інтересах товариства без відповідних повноважень, то в разі схвалення його дій товариством, він звільняється від відповідальності перед кредиторами за вчинений правочин. Якщо схвалення товариства не буде отримано, вкладник відповідає перед третіми особами за вчиненим ним правочином усім своїм майном, на яке відповідно до закону може бути звернене стягнення.

Командитне товариство ліквідується при вибутті усіх вкладників. Повні учасники мають право у разі вибуття всіх вкладників перетворити командитне товариство у повне товариство. Командитне товариство не зобов'язане ліквідуватись, якщо в ньому залишаються хоча б один повний учасник і один вкладник. У разі ліквідації такого товариства, після розрахунків з кредиторами, вкладники мають переважне право перед повними учасниками на одержання вкладів. За недостатності коштів товариства для повного повернення вкладникам їхніх вкладів наявні кошти розподіляються між ними пропорційно до їхніх часток у складеному капіталі товариства.

Товариство з обмеженою відповідальністю. Правовий статус товариств з обмеженою відповідальністю (далі – ТОВ), порядок їх створення, діяльності та припинення, права та обов'язки учасників на сьогодні визначає Закон України «Про товариства з обмеженою і

додатковою відповідальністю»¹ (далі – Закон), оскільки Закон України «Про господарські товариства»² втратив чинність у частині, що стосується зазначених товариств та товариств з додатковою відповідальністю. Щодо правового статусу ТОВ у сферах страхової та інвестиційної діяльності, в галузі виробництва сільськогосподарської продукції, а також в інших сферах діяльності, то порядок їх створення, діяльності та припинення регулюються цим Законом з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами. Таке ж положення діє і щодо проблем управління ТОВ, у статутних капіталах яких є частка держави або органів місцевого самоврядування.

Закон містить багато новел. Це положення про: корпоративний договір; безвідкличну довіреність з корпоративних прав; можливість лише для ТОВ провадження діяльності на підставі власного або модельного статуту³; наслідки прострочення внесення вкладу учасником товариства; процедуру зміни розміру (зменшення та збільшення) статутного капіталу; порядок звернення стягнення на частку учасника товариства; порядок переходу частки до спадкоємця або правонаступника учасника товариства; регламентацію порядку скликання загальних зборів учасників товариства; процедуру заочного голосування та особливості прийняття рішення загальними зборами шляхом опитування; проведення загальних зборів учасників товариством, що має одного учасника; значний правочин та правочин, щодо якого є заінтересованість, зменшено вимоги до наповнення статуту.

Збереження Законом модельного статуту як установчого документу ТОВ, до речі і ГК України теж містить аналогічне положення (ч. 10 ст. 82)⁴, має як свої недоліки, так і переваги, хоча у будь-який час ТОВ може відмовитися від функціонування на його підставі і

¹ Про товариства з обмеженою і додатковою відповідальністю: Закон України від 06.02.2018 р. № 2275-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 13. Ст. 69.

² Про господарські товариства: Закон України від 19.09.1991 р. № 1576-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 49. Ст. 682.

³ Модельний статут товариства з обмеженою відповідальністю: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 р. № 367. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2019-p> (дата звернення 05.12.2019).

⁴ Слід відмітити, що ГК України в ч. 5 ст. 56 закріпив можливість здійснювати підприємницьку діяльність на підставі модельного статуту і для інших господарюючих суб'єктів.

розробити свій оригінальний статут, зазначивши в ньому відомості про повне та скорочене (за наявності) найменування товариства; органи управління товариством, їх компетенцію, порядок прийняття ними рішень; порядок вступу до товариства та виходу з нього тощо, продовжити функціонування вже на підставі власного статуту. До переваг функціонування ТОВ на підставі модельного статуту відносять спрощення процесу оформлення ТОВ як юридичної особи, оскільки не треба подавати оригінал цього статуту, зміст такого статуту неможливо підробити, а це запобігає порушенню прав і законних інтересів учасників ТОВ тощо.

Проте модельний статут – це типовий документ і він не передбачає інформації, яка є необхідною для конкретного ТОВ (щодо повноважень органів управління, про порядок прийняття рішень органами управління і таке інше). Тому не випадково Законом передбачено, якщо ТОВ створюється кількома особами, такі особи у разі необхідності визначення взаємовідносин між ними щодо створення такого товариства можуть укласти договір про створення ТОВ в письмовій формі. Цей договір може встановлювати порядок заснування ТОВ, умови здійснення спільної діяльності щодо створення ТОВ, розмір статутного капіталу, частку у статутному капіталі кожного з учасників, строки, порядок внесення вкладів та інші умови. Договір діє до дня державної реєстрації ТОВ, якщо інше не встановлено в самому договорі, або не впливає із суті зобов'язання. Саме тому засновники ТОВ можуть скористатися цією моделлю договору і нивілювати недоліки, які характерні для модельного статуту. До недоліків модельного статуту відноситься і те, що в його положення не можуть вноситися зміни учасниками ТОВ, але якщо в майбутньому зміни до модельного статуту будуть вноситися у відповідному порядку Кабінетом Міністрів України, то такі зміни будуть обов'язковими для усіх ТОВ, які обрали діяльність на підставі такого статуту.

Для врегулювання відносин між учасниками товариства, а також запобігання конфліктам між ними, збереження партнерських відносин, законодавець ввів такий правовий інструмент як корпоративний договір. Однак укладення корпоративного договору є правом, а не

обов'язком засновників товариства, а умови такого договору є обов'язковими тільки для осіб, які його уклали.

За корпоративним договором учасники товариства зобов'язуються реалізувати свої права та повноваження певним чином або утримуватися від їх реалізації. Договір є безвідплатним і укладається в письмовій формі. Якщо він не буде відповідати цим вимогам, він є нікчемним. У договорі визначаються дата укладення та строк його дії. Щодо змісту цього договору, то в ньому можуть передбачатися умови або порядок визначення умов, на яких учасник має право або зобов'язаний купити чи продати частку у статутному капіталі (її частину), а також випадки, коли таке право або обов'язок виникає. Проте, корпоративний договір, яким встановлюється обов'язок учасників забезпечити голосування згідно з вказівками органів управління товариства, є нікчемним.

Зміст корпоративного договору не підлягає розкриттю і є конфіденційним, якщо інше не встановлено законом або договором. Корпоративний договір, стороною якого є держава, територіальна громада, державне або комунальне підприємство чи юридична особа, у статутному капіталі якої 25 і більше відсотків прямо або опосередковано належить державі або територіальній громаді, оприлюднюється протягом 10 днів з моменту його укладення шляхом розміщення на сайті відповідного органу державної влади, органу місцевого самоврядування.

Законом вводиться і такий правовий інструмент захисту прав учасників товариства як безвідклична довіреність з корпоративних прав (ст. 8). Вона відрізняється від інших довіреностей, по-перше, тим, що видається для виконання або забезпечення виконання зобов'язань учасників товариства – сторін корпоративного договору, предметом якого мають бути права на частку в статутному капіталі або повноваження учасників і підлягає нотаріальному посвідченню. По-друге, довіритель зазначає в довіреності, що до закінчення її строку вона не може скасовуватися без згоди представника або може скасовуватися, але лише у випадках, передбачених у самій довіреності. Так, у відповідності до ч. 1 ст. 8 Закону у разі якщо довіреність

видається з метою виконання або забезпечення виконання зобов'язань учасників як сторін корпоративного договору, предметом яких є права на частку у статутному капіталі або повноваження учасників, довіритель може зазначити у довіреності, що до закінчення її строку вона не може бути скасована без згоди представника або може бути скасована лише у випадках, передбачених у довіреності (безвідклична довіреність).

Безвідклична довіреність припиняється у разі припинення зобов'язання, для виконання або забезпечення виконання якого вона видана.

Товариством з додатковою відповідальністю є господарське товариство, статутний капітал якого поділений на частки визначених установчими документами розмірів і яке несе відповідальність за своїми зобов'язаннями власним майном, а в разі його недостатності учасники цього товариства несуть додаткову солідарну відповідальність у визначеному установчими документами однаково кратному розмірі до вкладу кожного з учасників (ч. 4 ст. 80 ГК України).

У разі визнання банкрутом одного з учасників товариства з додатковою відповідальністю відповідальність останнього за зобов'язаннями товариства розподіляється між іншими учасниками цього товариства пропорційно до розміру належних їм часток у статутному капіталі.

Акціонерне товариство. Акціонерне товариство (далі – АТ) – господарське товариство, статутний капітал якого поділено на визначену кількість часток однакової номінальної вартості, корпоративні права за якими посвідчуються акціями (ст. 3 Закону України «Про акціонерні товариства»¹ (далі – Закон про АТ), ч. 1 ст. 152 ЦК України).

Закон про АТ визначає порядок створення, діяльності, припинення, виділу акціонерних товариств, їх правовий статус, права та обов'язки акціонерів. Діяльність державних АТ та державних холдингових компаній, єдиним засновником та акціонером яких є держава в особі уповноважених державних органів, регулюється Законом про

¹ Про акціонерні товариства: Закон України від 17.09.2008 р. № 514-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 50–51. Ст. 384.

АТ, з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами. Дія цього Закону не поширюється на АТ, які створені, діють та припиняються відповідно до законодавства про інститути спільного інвестування.

Засновниками АТ визнаються держава в особі органу, уповноваженого управляти державним майном, територіальна громада в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, а також фізичні та/або юридичні особи, що прийняли рішення про його заснування.

Засновниками АТ можуть бути одна, дві чи більше осіб. Засновниками може укладатися засновницький договір, у якому визначаються порядок провадження спільної діяльності щодо створення АТ, кількість, тип і клас акцій, що підлягають придбанню кожним засновником, номінальна вартість і вартість придбання цих акцій, строк і форма оплати вартості акцій, строк дії договору. Засновницький договір не є установчим документом товариства і діє до дати реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку звіту про результати закритого (приватного) розміщення акцій.

У разі заснування товариства однією особою засновницький договір не укладається. Особи, що створюють АТ, несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, що виникли до державної реєстрації товариства. АТ відповідає за пов'язаними з його заснуванням зобов'язаннями засновників тільки у разі схвалення їх дій загальними зборами акціонерів, які мають бути проведені протягом шести місяців після державної реєстрації товариства. При цьому інформація про такі зобов'язання товариства має бути відображена у статуті товариства.

АТ вважається створеним і набуває прав юридичної особи з дати його державної реєстрації в установленому законодавством порядку. За правило АТ створюється без обмеження строку діяльності, якщо інше не встановлено його статутом.

АТ за типом поділяються на публічні акціонерні товариства та приватні акціонерні товариства (ст. 5 Закону про АТ), що відповідає практиці регулювання відносин у праві Європейського Союзу. Аналіз

останніх змін до законодавства про акціонерні товариства¹ свідчить про те, що Закон про АТ як спеціальний закон, який регулює діяльність такого типу господарських товариств, зазнав суттєвих змін, на що звертається увага науковцями².

На окремих змінах, що внесені в Закон про АТ, ми коротко зупинимось. Згідно з абз. 1 і 2 ч. 4 ст. 3 зазначеного Закону повне найменування АТ українською мовою має містити лише його ОПФ – акціонерне товариство. Тип АТ – приватне або публічне, не є обов'язковою складовою його найменування, хоча АТ може самостійно визначитись у цьому питанні. Тип АТ зазначається в статуті товариства, але АТ, які вже були створені на момент внесення змін до Закону про АТ, не зобов'язані змінювати своє найменування.

Якщо раніше акції приватного АТ не могли бути об'єктом купівлі-продажу на фондовій біржі, то на сьогодні акції будь-якого типу АТ можуть купуватися та продаватися на фондовій біржі. Однак публічне АТ зобов'язане пройти процедуру допуску акцій до торгів на фондовій біржі та залишатися допущеним хоча б на одній фондовій біржі в Україні.

Якщо приватне АТ має намір здійснити публічну пропозицію власних акцій, загальні збори такого товариства разом з прийняттям рішення про здійснення публічної пропозиції власних акцій повинні прийняти рішення про зміну типу товариства з приватного на публічне.

Закон про АТ, як і Закон України «Про товариства з обмеженою і додатковою відповідальністю», доповнено положеннями про корпоративний договір і безвідкличну довіреність з корпоративних прав, а також щодо переважних прав акціонерів при додатковій емісії акцій, компетенції загальних зборів тощо.

Фермерське господарство На законодавчому рівні спостерігається удосконалення механізму правового регулювання діяльності господа-

¹ Див.: Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів: Закон України від 16.11.2017 р. № 2210-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 6–7. Ст. 38.

² Див.: Фасій Б., Московчук Д. Аналіз сучасних змін законодавства про акціонерні товариства в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 70–74.

руючих суб'єктів в аграрній сфері. Так, легалізована подвійна природа фермерського господарства, яке, з одного боку може функціонувати як ОПФ юридичної особи, а з іншого боку – як договірна форма на підставі домовленості громадян, які ведуть сумісну діяльність у сфері сільського господарства без утворення юридичної особи. Альтернативність вибору форми функціонування фермерського господарства призводить до спрощення процедури його створення, включаючи і оформлення установчих документів.

Відповідно до Закону України «Про фермерське господарство»¹ фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, здійснювати її переробку та реалізацію з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм у власність та/або користування, у тому числі в оренду, для ведення фермерського господарства, товарного сільськогосподарського виробництва, особистого селянського господарства.

Залежно від організаційної форми фермерське господарство може створюватися і функціонувати як юридична особа або без статусу юридичної особи. Господарство може бути створене одним громадянином або кількома громадянами України, які є родичами або членами сім'ї.

Без статусу юридичної особи фермерське господарство організовується на основі діяльності фізичної особи-підприємця самостійно на підставі декларації про створення такого господарства або спільно з членами її сім'ї на підставі договору про створення такого господарства. Зазначені документи – декларація і договір укладаються у письмовій формі, а договір підлягає нотаріальному посвідченню за місцем розташування майна та земельних ділянок фермерського господарства. Однак, якщо фізична особа розпочала здійснювати відповідну діяльність без державної реєстрації, уклавши відповідні договори, вона не має права оспорювати ці договори на тій підставі, що вона не є підприємцем.

¹ Про фермерське господарство: Закон України від 19.06.2003 р. № 973-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 45. Ст. 363.

Фермерське господарство може набути статус сімейного за умови використання праці членів господарства, якими є виключно фізична особа-підприємець та члени її сім'ї. Головою сімейного фермерського господарства без статусу юридичної особи (далі – голова) є член сім'ї, визначений договором (декларацією) про створення сімейного фермерського господарства, який реєструється як фізична особа-підприємець або реєструє зміни до відомостей про фізичну особу-підприємця в порядку, встановленому законом.

Від імені сімейного фермерського господарства без статусу юридичної особи має право виступати голова цього господарства або уповноважений ним один із членів господарства. Якщо фермерське господарство створюється і функціонує як юридична особа, воно може при наявності певних умов отримати статус фермерського сімейного господарства, а саме за умови, коли в його підприємницькій діяльності використовується праця членів такого господарства, якими є виключно члени однієї сім'ї.

Фермерське господарство підлягає державній реєстрації у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», за умови набуття громадянином України або кількома громадянами України, які виявили бажання створити фермерське господарство, права власності або користування земельною ділянкою.

Фермерське господарство діє на основі установчого документа (для юридичної особи – Статуту, для господарства без статусу юридичної особи – договору (декларації) про створення фермерського господарства). В установчому документі зазначаються найменування господарства, його місцезнаходження, адреса, предмет і мета діяльності, порядок формування майна (складеного капіталу), органи управління, порядок прийняття ними рішень, порядок вступу до господарства і виходу з нього та інші положення, що не суперечать законодавству України.

У жовтні 2018 р. було прийнято Кодекс України з процедур банкрутства (далі – Кодекс), який введено в дію з 21.10.2019 р.¹, ст. 95

¹ Кодекс України з процедур банкрутства: Закон України від 18.10.2018 р. № 2597-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 19. Ст. 74.

якого враховані особливості банкрутства фермерського господарства. Аналіз положень вказаної статті, а також положень ст. 113 Кодексу свідчить, що законодавець враховує можливість існування фермерських господарств і зі статусом юридичної особи, і без такого статусу, оскільки провадження у справах про неплатоспроможність боржника – фізичної особи-підприємця здійснюється в порядку, визначеному цим Кодексом для юридичних осіб, з урахуванням особливостей, встановлених щодо відновлення платоспроможності фізичної особи.

Разом із тим пошук нових організаційних форм і правових механізмів здійснення підприємницької діяльності триває. Учасниками цієї діяльності стають суб'єкти права, а такі універсальні правові форми і моделі, як юридична особа, цивільно-правовий договір, представництво дозволяють їм брати участь в підприємницьких відносинах. Можна стверджувати, що прийняття таких законів, як Закон України «Про державно-приватне партнерство»¹ і імплементація його положень в закони, що регулюють діяльність господарюючих суб'єктів, Закон України «Про концесію»², а концесія – форма здійснення державно-приватного партнерства, що передбачає надання концесіодавцем концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення), та/або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом концесії, та/або надання суспільно значущих послуг у порядку та на умовах, визначених концесійним договором, а також передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, що охоплює ризик попиту та/або ризик пропозиції, свідчить про те, що відбулося законодавче закріплення гібридної організаційно-правової форми господарського партнерства, а це відкриває нові можливості для здійснення підприємницької діяльності.

Зазначимо, що на сьогодні інфраструктура інноваційного підприємства включає технологічне співробітництво шляхом створення

¹ Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.

² Про концесію: Закон України від 03.10.2019 р. № 155-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 48. Ст. 325.

технологічних парків, технополісів, а також малих форм інноваційної діяльності – ділових центрів, бізнес-інкубаторів, спін-компаній («spin-off» та «spin-out»), стартап компаній, які виникли як інноваційні у сфері інформаційних технологій, а згодом знайшли застосування і в інших сферах діяльності. Малі форми інноваційної діяльності щодо комерціалізації результатів наукової та науково-технічної діяльності досягають скоріших результатів. Це пояснюється, зокрема вузькою предметною спеціалізацією цих організаційних форм, їх готовністю йти на більший ризик, входженням в бізнес на ранніх стадіях життєвого циклу інновацій, невисокою капіталоємністю виробництва. При цьому зазначені структури можуть функціонувати і як юридична особа, на кшталт, інноваційного підприємства, і як колективне утворення без створення юридичної особи, підставою для цього слугує договір про спільну діяльність.

Слід погодитися з тим, що, вирішуючи проблему інвестування тих чи інших сфер підприємницької діяльності, необхідно урізноманітнювати інвестиційні механізми не тільки за рахунок створення пайових інвестиційних фондів (далі – ПФ). Пропонується, запозичивши досвід інших країн, запровадити такий договірний інститут як інвестиційне товариство, що, в першу чергу пов'язується, зокрема, з тим, що створення і функціонування ПФів надто «зарегульовано», а це призводить до того, що потенційні інвестори втрачають зацікавленість і шукають більш доступні механізми інвестування.

Нагадаємо, що ПФ належить до інститутів спільного інвестування контрактного типу, де капітал спільного інвестування існує у формі грошово-майнового комплексу – спільної власності інвесторів, і управляється сторонньою особою – компанією з управління активами. (далі – КУА), яка і є його засновником. ПФ не є юридичною особою і не може мати органів управління. Для нього властива відсутність передачі засновником – КУА майна для формування майна фонду, чим пояснюється відсутність у неї статусу учасника. Таким чином, між фондом та засновником відносини щодо власності не виникають. Інвесторами ПФа виступають його учасники шляхом придбання інвестиційних сертифікатів та формування активів. Про-

те, учасники, незважаючи на належність їм капіталу-власності, не мають права впливати на здійснення управління цим фондом, а це свідчить про те, що у структурі останнього існує наявний «розрив» у суб'єктному складі щодо приналежності потреб власності та управління. Придбаваючи інвестиційні сертифікати і таким чином приєднуючись до ППФа, інвестори лише передають свої кошти в управління КУА на визначених регламентом ППФа умовах. Проте вони не набувають ні пайової участі у власному капіталі КУА як емітента, ні права на участь в управлінні діяльністю КУА та інших корпоративних прав щодо неї. До того ж учасники ППФа не мають права впливати на діяльність КУА, а наглядова рада у ППФі, безумовно, не створюється.

Інвестиційне товариство – аналог форми колективного інвестування, яка добре відома таким країнам як США, Великобританія, в яких вона носить назву партнерства з обмеженою відповідальністю («limited partnership»), а за своєю правовою природою є простим товариством, тобто структурою, яка не являється юридичною особою.

На відміну від договору простого товариства, яке відомо вітчизняному цивільному законодавству і представляє собою договір, сторони (учасники) якого беруть зобов'язання об'єднати свої вклади та спільно діяти з метою одержання прибутку або досягнення іншої мети (ст. 1132 ЦК України), інвестиційне товариство – це товариство, в якому декілька учасників є генеральними партнерами, що здійснюють контроль і управління діяльністю партнерством, а інші учасники виконують функції пасивних інвесторів, тобто приймають участь своїми внесками, але не приймають участі у веденні справ партнерства.

За законодавством РФ за договором інвестиційного товариства двоє чи кілька осіб (товаришів) зобов'язуються об'єднати свої внески і здійснювати спільну інвестиційну діяльність без створення юридичної особи для отримання прибутку.

Сторонами договору можуть бути комерційні організації, а також у випадках, встановлених законом, некомерційні організації настільки, наскільки здійснення інвестиційної діяльності є досягнення цілей, заради яких вони створені і відповідає цим цілям. Фізичні особи

можуть бути сторонами договору у разі, якщо вони є індивідуальними підприємцями, зареєстрованими у встановленому порядку. Число учасників договору інвестиційного товариства не повинно бути більше п'ятдесяти. Причому зазначені особи можуть бути сторонами кількох договорів інвестиційного товариства. Сторони договору не мають права розміщувати рекламу про спільну інвестиційну діяльність, що здійснюється за цим договором, а також залучати нових осіб до спільної інвестиційної діяльності за допомогою публічної оферти¹. Хоча вітчизняне законодавство ще не передбачило такої форми здійснення підприємницької діяльності як інвестиційне товариство, воно може функціонувати на основі механізму договору про спільну діяльність.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що в сучасних умовах установленим залишається принцип, що підприємництво може здійснюватися на колективній та індивідуальній основах. У свою чергу колективне підприємництво здійснюється або шляхом створення юридичних осіб, або шляхом укладення договорів між господарюючими суб'єктами, а в окремих сферах підприємницької діяльності, зокрема інвестиційній, шляхом створення ще й так званих квазісуб'єктних утворень. Разом із тим пошук нових організаційних форм і правових механізмів здійснення підприємницької діяльності продовжується за допомогою таких універсальних правових форм і моделей, як юридична особа, цивільно-правовий договір, представництво, що дозволяє суб'єктам права брати участь в підприємницьких відносинах.

¹ Див.: О хозяйственных партнерствах: Федеральный закон Российской Федерации от 03.12.2011 г. № 380-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122730/.

1.2. Господарсько-правові засоби попередження, подолання та нейтралізації загроз економічній безпеці суб'єктів господарювання

Стан розвитку суб'єкта господарювання, який забезпечує помірно поступове зростання ділової активності, є априорі нестабільним, зазнає хвилеподібних коливань через негативні тенденції середовища, в якому функціонує суб'єкт господарювання. Ці тенденції з різним рівнем імовірності час від часу загострюються та перетворюються на загрози, які мають різну генезу та різний характер впливу на суб'єкта господарювання. Економічна безпека порушується, та активуються захисні функції суб'єкта господарювання у вигляді управлінських реакцій на зміни зовнішнього чи внутрішнього середовища. Подібна реакція, яка втілюється в конкретних рішеннях та заходах, має на меті усунення самої причини, що її зумовила та її ідентифікується менеджментом як загроза.

При цьому для системи забезпечення економічної безпеки суб'єкта господарювання не всі зміни зовнішнього середовища ідентифікуються як загрози, і так само не всі загрози є наслідком змін. Можлива ситуація, коли загроза економічній безпеці виникає внаслідок постійного впливу того чи іншого фактора без зміни його інтенсивності чи предмета впливу. Іншими словами, діяльність менеджменту суб'єкта господарювання щодо запобігання впливу негативних факторів зовнішнього та внутрішнього середовища залежатиме від того, наскільки швидко система ідентифікує зростання ймовірності настання негативних наслідків для суб'єкта господарювання в результаті дії того чи іншого чинника або, навпаки, в умовах, коли ефект від його впливу зникає.

Визначення, що ж є загрозою для суб'єкта господарювання, важливе з погляду методології забезпечення його економічної безпеки, особливо в умовах обмеженості ресурсів. Ідеться про моніторинг та відсіювання ще на початку аналізу середовища тих чинників, які об'єктивно не можуть становити загрози, і концентрацію уваги на всіх інших, що можуть виявитися реальною загрозою, а можуть перетворитися і на стимул якісного розвитку.

У цьому контексті доцільно навести точку зору Є. М. Барикаєва, який визначає загрозу як сукупність умов і чинників, що створюють небезпеку для реалізації економічних інтересів, яка, у свою чергу, може спричинювати різноманітні ризики¹. О. В. Ареф'єва та Т. Б. Кузенко під загрозою розуміють будь-який стимул, який викликає в системі забезпечення економічної безпеки підприємства відповідну реакцію, змістом якої є нівелювання наслідків дії стимулу².

Цікаве визначення загрози пропонує А. І. Барановський, розуміючи під нею чинник, здатний негативно вплинути на становище підприємства на ринку, викривляючи ринкову кон'юнктуру та змінюючи фінансово-економічну реальність³. М. А. Бендиков визначає «загрозу» як сукупність умов, процесів, чинників, що перешкоджають реалізації національних економічних інтересів або створюють небезпеку для них і суб'єктів господарювання. Загроза може проявлятися у вигляді збитків чи втрат, інтегральний показник яких характеризує ступінь зниження економічного потенціалу за певний проміжок часу⁴.

Натомість Т. Г. Васильців визначає загрозу як фактор, вплив якого матиме найбільші негативні наслідки для ринкової позиції підприємства⁵. Постає питання: чому дослідник параметром стабільності розвитку підприємства обирає його ринкове становище, хоча з точки зору сутності господарської діяльності доцільно було б обрати такий параметр, як прибуток? Відповідь очевидна, оскільки майже будь-який фактор (чинник) зовнішнього чи внутрішнього середовища підприємства несе в собі певний потенціал, здатний суттєво змінити хід розвитку останнього. Але, по-перше, не всі ці фактори (чинники)

¹ Барановський А. І. Фінансова безпека. Київ: Фенікс, 1999. 338 с.

² Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12–19.

³ Барабаш Ю. Г. Конституційна політика України у сфері імплементації міжнародних стандартів прав людини. *Проблеми законності*: Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2009. Вип. 100. С. 71–83. С. 81–82.

⁴ Беяневич О. А. Господарське договірне право України: (теоретичні аспекти): монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 592

⁵ Боржемська Ю. С. Забезпечення виконання міжнародних економічних договорів. *Наукові записки*. Т. 20. Спец. вип. : у 2-х ч. Ч. 2. Київ: Вид-во Національного ун-ту «Киево-Могилянська академія», 2002. С. 311–313.

проявляються у формі загроз; по-друге, чи варто вважати загрозами спільні для всіх суб'єктів господарювання, для всього ринку чи галузі негативні фактори або кризові явища. Так, вони загрожують самому існуванню підприємства, але коли такий фактор (чинник) має всеосяжний вплив на величезну сукупність суб'єктів господарювання, він перетворюється на вихідну умову їхнього функціонування.

Л. Пашнюк вважає, що аналіз наявних визначень сутності загроз економічній безпеці показує, що в кожному з них, так чи інакше, відображена небезпека завдання економічної шкоди, що проявляється у вигляді збитків, негативного впливу, перешкод у досягненні цілей тощо. Загалом, загроза – це чинник, що створює значну небезпеку стійкому функціонуванню економічної системи. Таким чином, небезпека і загроза однопорядкові, проте кількісно різні поняття. Прояв небезпеки у вигляді реальних втрат слід розглядати як сигнал можливого переростання її в загрозу, якщо не будуть ужиті відповідні заходи¹.

Необхідно зауважити, що загрози у сфері економіки мають комплексний характер. Щоб у них розібратися, потрібно впорядкувати безліч загроз шляхом класифікації їх на підставі певних принципів. Такими принципами класифікації загроз економічній безпеці суб'єктів господарювання є²:

– загальність, тобто якомога повніше охоплення всієї сукупності загроз життєво важливим економічним інтересам суб'єкта господарювання, які можна класифікувати. При цьому недооцінювання того чи іншого чинника і невіднесення його до категорії загроз можуть зробити класифікацію неповною, а отже, і даремною, оскільки цілком імовірно може виникнути ситуація, за якої будь-яка з неврахованих загроз матиме ознаки, відсутні в прийнятій класифікації;

– повнота інформації, тобто найкраще уявлення про зміст, природу та механізм дії кожної з виявлених загроз. Без такого уявлення неможливо встановити досить чіткі класифікаційні ознаки загроз і

¹ Пашнюк Л. Загрози економічній безпеці підприємства та засоби їх нейтралізації. *Економіка*. № 10(151). 2013. С. 95–97.

² Орлова А.В. Угрозы экономической безопасности. «Modern directions of theoretical and applied researches»: материалы конф. (19–30 марта 2013 г.). URL: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/conference/the-content-of-conferences/archives-of-individual-conferences/march-2013>.

віднести останні до якої-небудь групи, а також визначити пріоритет у їх ліквідації, нейтралізації чи ослабленні;

– практична значущість, тобто класифікація загроз за такими їхніми ознаками, які мають значення передусім для застосування заходів з їх попередження, подолання та нейтралізації. Потрібно пам'ятати, що використання в класифікаторі будь-яких абстрактних уявлень про впорядкування виявленої сукупності загроз економічній безпеці суб'єкта господарювання призведе лише до того, що такий класифікатор виявиться на практиці хибним, нерелевантним;

– важливість і пріоритетність, тобто встановлення в межах кожної класифікаційної групи ступеня значущості загрози, що ввійшла до цієї групи, і на цій підставі визначення для кожної загрози пріоритету в її попередження, подолання та нейтралізації.

Спираючись на наведені вище принципи класифікації та ідентифікації загроз, можна дійти до розуміння того, що формуванню набору загроз передують важливий управлінський процес, який здійснюється за певним алгоритмом (рис. 1).

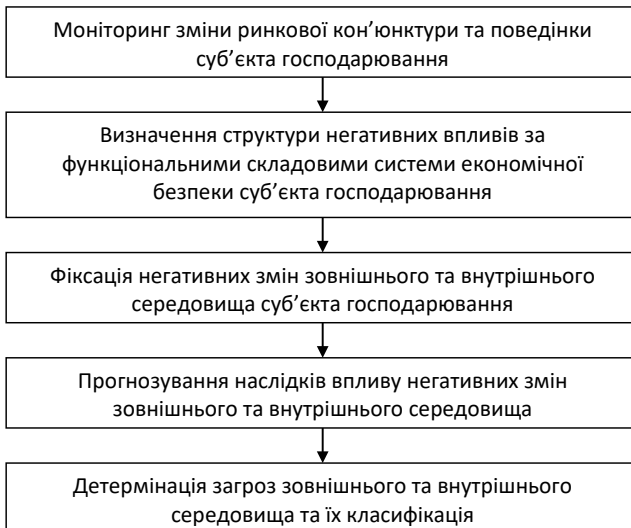


Рис. 1 Алгоритм визначення та класифікації загроз економічній безпеці суб'єкта господарювання

Необхідно підкреслити, що негативні явища, які впливають одразу на кілька складових економічної безпеки, доцільно враховувати окремо для кожної з них, натомість потенційні втрати та витрати суб'єкта господарювання на подолання наслідків від впливу таких явищ слід консолідувати у зведеному фінансовому плані суб'єкта господарювання.

Причини виникнення загроз економічній безпеці суб'єкта господарювання зумовлені, з одного боку, чинниками загальноекономічного характеру (макрорівень), що здійснюють негативний вплив на значну кількість суб'єктів господарювання, а тому загрожують і національній економічній безпеці. З другого – викликані чинниками, пов'язаними з непродуманістю та неефективністю прийнятих управлінських рішень керівництвом самого підприємства (мікрорівень)¹.

Отже, для ефективної протидії загрозам економічній безпеці суб'єкта господарювання недостатньо лише їх виявити, необхідною є правильна класифікація, тобто віднесення загроз до груп, для яких розробляється загальна методологія протидії. Це суттєво зменшує витратність системи економічної безпеки суб'єкта господарювання та підвищує ефективність управлінської діяльності.

На сьогодні існує безліч варіантів групування загроз економічній безпеці суб'єкта господарювання, але, на нашу думку, доцільно виокремити лише найбільш значущі параметри класифікації, зокрема:

1. За джерелом виникнення всі загрози поділяються на зовнішні і внутрішні. Так, Р. Й. Реверчук до найбільш небезпечних зовнішніх загроз відносить²:

- перманентне відставання в розробці, безсистемність і недосконалість нормативно-правового регулювання економіки;
- недобросовісну конкуренцію;
- хаотичну зміну валютного курсу;
- криміналізацію економіки;

¹ Іванюта Т. М., Заїчковський А. О. Економічна безпека підприємства: навч. посіб. Київ: ЦУЛ, 2009. 256 с.

² Реверчук Н. Й. Управління економічною безпекою підприємницьких структур. Львів: ЛБІ НБУ, 2004. 195 с.

– руйнування системи відтворення промислового потенціалу (в першу чергу, його активної частини) внаслідок низької інвестиційної активності.

Щодо внутрішніх загроз, то, як зазначає Л. Пашнюк, вони виникають безпосередньо у сфері господарської діяльності підприємств та охоплюють¹:

- недостатній рівень трудової дисципліни;
- порушення режиму збереження конфіденційної інформації;
- відтік кваліфікованих кадрів;
- недостатню патентну захищеність;
- суттєві прорахунки в тактичному та стратегічному плануванні, пов'язані з неправильною оцінкою можливостей підприємства, помилками в прогнозуванні зовнішнього середовища і т. ін.;

- високий рівень енергозалежності.

2. За ступенем тяжкості наслідків: загрози з високою, значною, середньою і низькою тяжкістю наслідків.

3. За ступенем вірогідності виникнення: малоймовірні та реальні².

4. За стадіями появи: загрози, що виникають на етапі створення підприємства (входження на ринок; вибір контрагентів; пошук ринків збуту тощо); на етапі зростання (посилення конкуренції; штучні бар'єри; рейдерство тощо); на етапі зрілості (старіння основних фондів; втрата оперативності системи управління; плінність кадрів; відсутність інноваційних технологій; втрата мотивації персоналу тощо); на етапі спаду (втрата ринків збуту; неплатоспроможність; загроза банкрутства тощо).

5. За джерелом походження: внутрішні (залежно від функціональних підсистем підприємства); зовнішні (також можуть ідентифікуватися залежно від суб'єктів зовнішнього оточення).

6. За системою прояву: загрози, що проявилися в підсистемі ресурсного забезпечення; у виробничій підсистемі; фінансовій; кадровій; інформаційній та інших підсистемах підприємства.

¹ Пашнюк Л. Загрози економічній безпеці підприємства та засоби їх нейтралізації. *Економіка*. № 10(151). 2013. С. 95–97.

² Чистоклетов Л. Г. Класифікація загроз безпеці суб'єктів господарювання в контексті нових викликів інформатизації та глобалізації ринкових відносин. *Вісник. Наука і практика*. Катовіце. 2012. С. 38–40.

7. За видами збитків: загрози, реалізація яких завдасть прямих збитків, викличе небезпеку та призведе до упущеної вигоди¹.

8. За характером прояву щодо суб'єкта господарювання: системні (проявляються для всіх суб'єктів господарювання та для всіх учасників ринку однаково, мають деструктивний характер та несуть у собі глобальні економічні ризики); несистемні (мають індивідуальний характер для суб'єктів господарювання; стосуються внутрішнього середовища підприємства та мають критичні наслідки для одного суб'єкта господарювання. Частіше за все можуть бути результатами дії конкурентів, спрямованих на усунення підприємства з ринку).

9. За можливістю запобігання: форс-мажорні (природні катаклізми, техногенні катастрофи, війни, епідемії, які змушують вирішувати й діяти всупереч наміру); передбачувані (можуть бути прогнозовані та передбачені в разі застосування підприємством системи відповідних індикаторів, що перешкоджають та запобігають появам кризових явищ, шляхом моніторингу внутрішнього й зовнішнього середовища підприємства).

10. За ознакою їх реалізації в часі: безпосередні загрози – з повною ймовірністю здійснення; близькі (до 1 року) – прогнозовані й плановані, очікувані; далекі загрози (понад 1 рік) – не передбачаються поточним бюджетом.

Наведений вище перелік класифікаційних ознак стосовно загроз економічній безпеці суб'єктів господарювання свідчить про їхню багатоаспектність і різноманітність прояву. Крім того, він засвідчує і достатнє розмаїття природи появи тих чи інших загроз. Натомість, на нашу думку, найбільш вдалою (у контексті створення механізму попередження, подолання та нейтралізації загроз) є класифікація загроз економічній безпеці за сферою виявлення щодо суб'єкта господарювання, а саме:

– політичні – проявляються у сфері публічно-політичної діяльності органів державної влади й характеризуються великим ступенем легітимізованості з боку держави, оскільки отримують утілення через

¹ Механизмы управления экономической безопасностью: монография / Ю. Г. Лысенко, С. Г. Мищенко, Р. А. Руденский, А. А. Спиридонов. Донецк: ДонНУ, 2002. 175 с.

систему відповідних нормативно-правових актів. Провідне місце посідають ті загрози, які є наслідком політичних рішень. Обираючи той чи інший вектор економічного розвитку, держава формує відповідну економічну політику, яка втілюється в системних законодавчих актах і деталізується в інших нормативно-правових актах. Причому прийняття таких актів не завжди викликано економічною доцільністю, а є реакцією на політичні домовленості та політичний вибір держави;

– економічні – цілком зрозуміло, що це є ключовий блок загроз, але їхня поява не означає негативний вплив на економічну систему держави. Так, загальноекономічна криза є важливим чинником впливу на економічну безпеку суб'єкта господарювання, однак щодо рівня цього суб'єкта основними економічними загрозами слід уважати ті, які напряду впливають на якість активів та на його економічну діяльність. Тобто до таких загроз можна віднести: падіння ліквідності активів; зменшення рівня платоспроможності; збільшення кредиторської заборгованості; зменшення показників покриття; збільшення неліквідної дебіторської заборгованості тощо;

– соціальні – загрози, пов'язані із загостренням соціальних процесів у країні. Такі загрози втілюються в акціях протесту, протидії профспілок, страйках, мітингах, падінні купівельної спроможності, збільшенні рівня безробіття тощо;

– технологічні (виробничі) – загрози, що безпосередньо впливають на виробничий процес і технології, які використовуються суб'єктами господарювання. У цьому випадку найбільш складним з точки зору їх подолання є технологічні загрози походженням із зовнішнього середовища функціонування суб'єктів господарювання, що зумовлюють обсяги виробництва та споживання продукції (послуг), а тому впливати на них суб'єкт господарювання може виключно якщо він є або монополістом у галузі, або має надзвичайно великі ресурси для зміни технологічної структури виробництва. Окрім цього, до технологічних загроз можуть належати також і техногенні катастрофи, виробничі аварії, а також швидкі темпи оновлення виробничих потужностей конкурентів, застарівання основних засобів, неочікувані швидкі технологічні прориви у сфері НТП;

– законодавчі – є багато в чому похідними від політичних та економічних, особливо коли мова йде про зовнішнє щодо суб'єкта господарювання середовище їх виникнення. Законодавчі загрози проявляються у вигляді змін законодавства, а тому й змін умов функціонування суб'єкта господарювання зокрема та конкретної галузі економіки держави. Значення правової складової економічної безпеки суб'єкта господарювання полягає в ефективному правовому забезпеченні його діяльності, чіткому дотриманні співробітниками всіх правових норм чинного законодавства при оптимізації витрат ресурсів на досягнення цілей діяльності суб'єкта господарювання;

– екологічні – загрози виникнення екологічних катастроф і різних стихійних лих, що негативно впливають (прямо чи опосередковано) на здійснення господарської діяльності суб'єкта господарювання.

Долаючи ці загрози, у тому числі й правовими засобами, необхідно, на нашу думку, запропонувати засоби та заходи попередження, подолання та нейтралізації загроз економічній безпеці суб'єкта господарювання за сферою їх виявлення (табл. 1)

Таблиця 1

Засоби та заходи попередження, подолання та нейтралізації загроз економічній безпеці суб'єкта господарювання за сферою їх виявлення

Зовнішнє середовище	Внутрішнє середовище
1	2
політичні	
<p>Зовнішнім загрозам політичного характеру важко запобігти чи протистояти в умовах підприємства, але їх можна передбачити та спрогнозувати негативні наслідки. Менеджмент підприємства повинен провадити постійний моніторинг суспільно-політичного середовища країни для того, щоб передбачити можливий політичний вектор центральної влади, оскільки це впливатиме і на економічну, і на зовнішньоекономічну, і на податкову політику.</p>	<p>Внутрішні політичні загрози на підприємстві є характерними насамперед для великих корпорацій, у яких органи управління приймають рішення за процедурами голосування. Для середніх та малих підприємств джерелом політичних загроз є стиль управління керівництва, а тому подолати такі загрози самим керівництвом надзвичайно важко через складність їх ідентифікації.</p>

1	2
<p>Це вже само по собі призводить до зміни всіх вихідних умов функціонування підприємства, а тому необхідна стратегія поведінки суб'єкта господарювання на випадок можливої зміни політичної кон'юнктури або взагалі настання тривалої політичної кризи, що, наприклад, мало місце в Україні на початку 2014 р.</p>	<p>Тому запобігти внутрішнім політичним загрозам можливо шляхом закладання певних захисних інструментів в установчі документи підприємства або в документи, що регулюють процедуру роботи вищих органів управління підприємством.</p>
економічні	
<p>Економічні загрози, джерелом яких є зовнішнє середовище, можна й передбачити, і протистояти їм переважно шляхом розроблення стратегічних або тактичних планів підприємства, які містять інструменти, спрямовані на зміну виробничої, збутової, маркетингової політики тощо. Такі засоби та заходи мають комплексний характер, оскільки лише в такий спосіб є найбільш ефективними, серед них, зокрема, виділяють: диверсифікацію діяльності, зміну асортименту продукції, зміну структури собівартості або зменшення її, запровадження політики енергозбереження тощо.</p>	<p>Економічні загрози внутрішнього характеру можуть бути подолані шляхом прийняття тактичних управлінських рішень, зокрема таких, як заміна постачальників, пошук нових контрагентів та споживачів, збільшення обсягів виробництва, зменшення виробничих циклів або зупинення виробництва тощо.</p>
соціальні	
<p>Соціальні загрози впливають передусім на персонал суб'єкта господарювання, тому всі заходи з їх запобігання або мінімізації негативних наслідків також спрямовуються на персонал. Серед таких найбільш ефективними є: зміна (збільшення або зменшення) заробітної плати та її структури, запровадження або зміна соціальних стандартів, запровадження програм навчання (підвищення кваліфікації, перекваліфікації тощо) персоналу, скорочення чисельності персоналу та ін.</p>	
технологічні	
<p>Так само як і соціальні загрози, загрози технологічного характеру, як зовнішнього, так і внутрішнього, мають спільний об'єкт впливу – технологічний процес суб'єкта господарювання. Тому подолання їхніх наслідків або попередження самого настання може бути досягнуто шляхом: зміни технології виробництва, реструктуризації всього виробничого процесу, збільшення (зменшення) фінансування НДДКР, запровадження агресивної інвестиційно-інноваційної політики, розробки програм забезпечення технологічної безпеки.</p>	

1	2
законодавчі	
<p>Загрозам, джерелом яких є зовнішнє щодо суб'єкта господарювання законодавство, майже неможливо запобігти, оскільки це законодавство формується на рівні держави і є обов'язковим для всіх суб'єктів господарювання. Разом із тим, може бути мінімізовано негативний ефект від таких загроз, але так чи інакше реагування на їхню появу майже завжди відбуватиметься <i>post factum</i> і лежатиме так само в правовій площині: захист інтересів через судові інстанції, звернення до асоціацій роботодавців для захисту інтересів, участь у галузевих, міжгалузевих об'єднаннях суб'єктів господарювання тощо</p>	<p>Внутрішні загрози нормативного характеру є результатом нормотворчої діяльності керівництва суб'єкта господарювання, а тому усуваються в такий же спосіб: або шляхом зміни наявних установчих документів, внутрішньофірмового розпорядку, регламентних документів, або шляхом прийняття нових</p>
екологічні	
<p>Екологічні загрози зовнішнього характеру в умовах діяльності суб'єкта господарювання майже жодним чином неможливо подолати, оскільки найчастіше їхній масштаб суттєво переважає фінансові й технологічні можливості цього суб'єкта. Заходи подолання екологічних загроз зовнішнього характеру зводяться до розроблення відповідних аварійних планів, тренувань із техніки цивільної оборони тощо</p>	<p>Щодо екологічних загроз внутрішнього характеру, то мова йде насамперед про виробничий процес, який і є потенційним джерелом виникнення таких загроз. Тому їх подолання може передбачати такі заходи: збільшення обсягів фінансування НДДКР, інтенсифікацію наукових розробок із метою мінімізації негативного впливу на екологію, використання альтернативних екологічно чистих видів палива та енергоресурсів (біопалива, гідроенергії, вітрової енергії), реорганізацію виробництва або відмову від шкідливого виробництва загалом, розроблення заходів для запобігання техногенним аваріям, створення системи захисних споруд для запобігання витоку шкідливих речовин тощо</p>

Таким чином, можна стверджувати, що сукупність засобів та заходів подолання загроз економічній безпеці суб'єкта господарювання характеризується своєю різноманітністю, яка виходить із специ-

фіки діяльності кожного конкретного суб'єкта. Інакше кажучи, немає уніфікованого інструментарію попередження, подолання та нейтралізації загроз, тому що вихідні умови та наявні ресурси для цього в кожного суб'єкта господарювання різні, що впливає й на оперативність виявлення загроз та можливість їх попередження, подолання та нейтралізації.

Разом із тим, відсутність можливості розроблення уніфікованого інструментарію для ідентифікації загроз економічній безпеці суб'єкта господарювання може бути компенсована за рахунок єдиного методологічного підходу до їх попередження, подолання та нейтралізації. Така методологія має передбачати створення управлінського алгоритму, використання якого можливе для всіх без винятку суб'єктів господарювання. Цей алгоритм буде набором певних процедур, кожна з яких утілюватиметься в конкретних для кожного суб'єкта господарювання заходах. Але спільність таких процедур можлива для всіх суб'єктів господарювання, оскільки входить до сфери управлінського впливу. Отже, цей алгоритм запобігання загрозам економічній безпеці може мати такі структурні елементи:

1. Ідентифікація загрози, її джерела, природи розвитку та можливого часу максимального проявлення. На цьому етапі найбільш ефективними є такі засоби та заходи: аналіз, моніторинг, спостереження, розроблення системи індикаторів тощо – тобто все те, що залежно від особливостей внутрішнього середовища підприємства надасть змогу визначити об'єкт, на який спрямована дія загрози.

2. Прогнозування наслідків та превентивні заходи. Превентивні заходи є специфічними для кожного суб'єкта господарювання, але мають розроблятися з дотриманням низки умов: ефект від заходу не повинен призвести до появи нових загроз; превентивність полягає в прийнятті управлінських рішень, виходячи з умов реального існування загрози, в той час коли її дія для суб'єкта господарювання ще не відчутна; превентивні заходи мають бути спрямовані чітко на об'єкт, який найбільш підлягає загрозам; система економічної безпеки має бути приведена в активний стан. Прогнозування наслідків є засобом мінімізації негативного впливу на економічну безпеку

суб'єкта господарювання чинників як зовнішнього, так і внутрішнього середовища.

3. Розроблення стратегічних альтернатив. Цей етап передбачає розроблення кількох сценаріїв поведінки суб'єкта господарювання залежно від того ефекту, який матиме загроза на систему економічної безпеки. Наявність кількох альтернатив має на меті лише економію часу у разі, коли заходи, спрямовані на подолання загрози, не дадуть необхідного ефекту. Альтернативний план дій буде активовано відразу після того, як система не відчує позитивних зрушень або коли ефект від загрози посилюватиметься.

4. Упровадження засобів тактичного контролю і прийняття рішень за їх результатами. Мова йде про розробку системи моніторингу проходження наслідків загрози в системі економічної безпеки суб'єкта господарювання. Справа в тому, що загрози, особливо зовнішні, мають комплексний характер дії, тобто вони, впливаючи на одну підсистему суб'єкта господарювання, згодом активуватимуть нові загрози для інших підсистем. З огляду на це менеджмент має розуміти природу поведінки суб'єкта господарювання в умовах нестабільності внутрішнього чи зовнішнього середовища, що дає можливість розробити не лише стратегічні, а й тактичні заходи щодо подолання наслідків загрози, що вже виникла.

5. Вироблення так званого «іммунітету» суб'єкта господарювання від подібних загроз. Мається на увазі розроблення сценарію запобігання виникненню подібних загроз у внутрішньому середовищі або уникнення загроз зовнішнього характеру. Такі сценарії здатні захистити лише від загроз, які впливають на конкретний суб'єкт господарювання або групу суб'єктів і не дають жодного ефекту в разі дії системної кризи в економіці держави в цілому¹.

Таким чином, запровадження такого методологічного підходу дозволить, принаймні, ідентифікувати загрози економічній безпеці підприємства, а в стратегічному вимірі – створити систему попередження, подолання та нейтралізації загроз, що повинна об'єктивуватися у відомчому нормативно-правовому акті у формі Наказу Міністерства

¹ Білоусов Є. М. Актуальні проблеми господарсько-правового забезпечення економічної безпеки України: монографія. Харків. Право, 2017. 240 с.

економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо системи економічної безпеки підприємства». Можна стверджувати, що загрози економічній безпеці суб'єктів господарювання мають надзвичайно розгалужену природу, що зумовлює процеси їх активізації та перебіг негативних наслідків для підприємства. Водночас така множинність у разі правильної класифікації дає змогу менеджменту використовувати коректний алгоритм управлінських дій з мінімізації наслідків або взагалі уникнення таких загроз. Запобігання загрозам економічній безпеці не є абсолютним, оскільки в будь-який момент можлива поява несподіваних факторів внутрішнього і зовнішнього середовища, які каталізують перебіг загрози або максимізують її наслідки. З огляду на це ефективною є поліструктурність у підходах менеджменту до подолання загроз економічній безпеці, що передбачає певну варіативність поведінки суб'єкта господарювання. Ефективна детермінація загроз суб'єктам господарювання правовими засобами можлива лише за умови створення загальнонаціональної системи забезпечення економічної безпеки держави і синергетичного ефекту від її функціонування та впливу на підприємницьке середовище.

1.3. Професійний розвиток працівників як основний напрям удосконалення бізнес середовища в Україні

Проблема належного професійного розвитку персоналу в Україні останніми роками швидко набуває все більшої актуальності в умовах підвищення світових вимог до якості підготовки працівників на тлі прискореної інформатизації суспільства, глобальних інноваційних процесів, посилення інноваційного змісту праці. Нестача затребуваних професійних компетентностей, порівняно з працівниками провідних фірм та корпорацій розвинених держав, перешкоджає підвищенню конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, української держави загалом. Накопичені недоліки в організації й якості професійного розвитку, зумовлені деформаціями у трудовому

вихованні, освіті, оцінці та оплаті праці, перекосами у взаємодії ринків праці та освітніх послуг, слабкістю співробітництва соціальних партнерів (органів влади, закладів освіти, підприємств) в питаннях розвитку працівників, призводять до низької мобільності та слабкої соціалізації працівників, неготовності мотивувати себе до постійного професійного зростання, брати відповідальність за власну конкурентоспроможність, стан розвитку підприємства, регіону, країни. Саме тому, сучасною інноваційною домінантою в економічному розвитку як окремого підприємства, так і держави в цілому, стає високопрофесійне кадрове забезпечення будь-якої діяльності.

Зростання значимості проблематики професійного розвитку працівників України пов'язується також з актуалізацією низки проблем, зокрема з такими, як: 1) недостатня конкурентоспроможність економіки країни; 2) необхідність підвищення мобільності людських ресурсів; 3) швидке старіння населення; 4) наявність воєнізованого конфлікту на території країни; 5) загострення конкуренції на світовому рівні; 6) неефективність сформованої на теренах нашої держави системи управління господарством; 7) корумпованість бюрократії; 8) внутрішньодержавне реформаційне середовище та ін.

У розрізі викладеного доцільним буде аналіз міжнародно-правових стандартів у царині професійного розвитку працівників. Адже, однією з основних умов інтеграції України до міжнародного співтовариства як рівноправного суб'єкта є відповідність її національного законодавства загальноприйнятим міжнародним вимогам і стандартам. Сьогодні дедалі частіше доводиться звертатися до міжнародно-правових актів, що пояснюється активною участю нашої країни в житті світового співтовариства, в діяльності багатьох міжнародних організацій, а також широкими міждержавними відносинами. Як зазначає Л. О. Бигич, значення вивчення міжнародних норм полягає в тому, що воно (а) надає можливості з'ясувати світові тенденції правового регулювання; (б) устанавлює відповідність норм національного права міжнародним стандартам; (в) забезпечує процес подолання колізій як у внутрішньодержавному праві, так і між ним і міжнародним; (г) окреслює напрямки взаємодії і взаємовпливу норм національного й міжнародного права; (д) характеризує можливі тен-

денції розвитку національного права; (е) збагачує сучасну юридичну науку новими висновками й доктринами.¹

Визначальним документом, що втілює у життя ідею прав людини і визначив розвиток правової культури в багатьох країнах світу, стала Загальна декларація прав людини 1948 р.², у ст. 6 якої записано: «людина, де б вона не знаходилася, має право на визнання правосуб'єктності». Виходячи із цього кожен індивід є суб'єктом прав, які є невід'ємними від їх носія. За ст. 6 цього міжнародного документа кожна людина має право на освіту, яка повинна бути безплатною – як початкова, так і загальна. Технічна і професійна освіта має бути загальнодоступною, а вища – однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного. Освіта повинна бути спрямована на повний розвиток людської особи і збільшення поваги до її прав та основних свобод. Ці положення корелюються із приписом ст. 23 Декларації: «Кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи...».

Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти 1960 р.³ до дискримінації відносить будь-яку різницю, виняток, обмеження або перевагу за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, економічного становища або народження, яка має на меті усунення порушень рівності відносин у галузі освіти, зокрема: а) закриття для будь-якої особи або групи осіб доступу до освіти будь-якого ступеня або типу; б) обмеження освіти для будь-якої особи або групи осіб більш низьким рівнем освіти; в) створення або збереження роздільних систем освіти або навчальних закладів для будь-яких осіб або групи осіб, крім установлених випадків; г) положення, що принижує гідність людини. У документі наголошується на необхідності надання всім рівних можливостей в отриманні освіти без жодної різниці, винятків або переваг. Із цією метою держави

¹ Бигич О.Л. Порівняльне правознавство: природа та методологічне значення: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. С. 183, 184.

² Всеобщая декларация прав человека. *Международное право в документах* / сост. Н. Т. Блатов. Москва: Прогресс, 1982. С. 184-216.

³ Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти від 14.12.1960 р. URL: http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_174

зобов'язуються: (а) гарантувати доступність вищої освіти для всіх на засадах повної рівності й залежно від здібностей кожного; (б) забезпечити в усіх державних навчальних закладах однакового рівня освіти рівні умови щодо якості навчання; (в) забезпечити без дискримінації надання освітянських послуг.

Конвенція МОП №111 «Про дискримінацію в галузі праці та занять»¹ (ратифікована Президією Верховної Ради Української РСР 30 червня 1961 р.²) установлює для кожної держави-ратифіканта фундаментальну мету – сприяти рівності можливостей індивідів у галузі праці й занять шляхом визначення і проведення національної політики, спрямованої на викорінення всіх форм дискримінації. Кожен член МОП зобов'язується: (а) прагнути забезпечити співробітництво організацій роботодавців і працівників, інших відповідних органів у справі сприяння ухваленню й дотриманню цієї політики; (б) ввести таке законодавство й заохочувати такі освітні програми, які зможуть забезпечити ухвалення й дотримання цієї політики; (в) скасовувати будь-які законодавчі положення і змінювати будь-які адміністративні інструкції або практику, що не збігаються із цією політикою; (г) провадити встановлену політику у сфері праці під безпосереднім контролем державної влади; (д) забезпечувати дотримання встановленої політики в діяльності установ з питань професійної орієнтації, професійного навчання і працевлаштування під керівництвом державної влади; (е) зазначати у своєму щорічному звіті про застосування цієї Конвенції, про заходи, здійснені згідно зі згаданою політикою, і про досягнуті за допомогою їх результати.

Уточнює ці положення ст. 2 Рекомендації МОП №111 «Щодо дискримінації в галузі праці та занять»³, згідно з якою всі особи повинні

¹ Конвенція МОП №111 про дискримінацію в галузі праці та занять від 25.06.1958 р. *Конвенції та рекомендації, ухвал. МОП: у 2-х т.* Женева: Міжнар. бюро праці, 1999. Т. I (1919-1964). С. 648-651.

² Про ратифікацію Конвенції МОП №111 про дискримінацію в галузі праці та занять: указ Президії Верхов. Ради УРСР від 30.06.1961 р. №359. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/993_161/card4#History

³ Рекомендація МОП №111 щодо дискримінація в галузі праці та занять від 25.06.1958 р. *Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП: у 2-х т.* Женева: Міжнар. бюро праці, 1999. Т. I (1919-1964). С. 652-654.

користуватися без дискримінації рівністю можливостей і поводження, в тому числі і щодо: (а) доступу до установ, які видають професійною орієнтацією і працевлаштуванням; (б) доступу (на власний вибір) до навчання чи роботи на підставі особистих нахилів; (в) просування по роботі відповідно до особистої вдачі людини, знань і старанності.

Розвиває вищезгадані норми Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.¹ (ратифікований Україною 19 жовтня 1973 р.²), у ст. 6 якого проголошується, що держави визнають право на працю, що включає право кожної людини мати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується, і зроблять належні кроки до забезпечення цього права. Заходи, які потрібно вжити з метою повного його здійснення, включають програми професійно-технічного навчання й підготовки, шляхи й методи досягнення продуктивної зайнятості в умовах, що гарантують основні політичні й економічні свободи людини. Зі ст. 13 Пакту випливає, що держави визнають право кожного на освіту й погоджуються, що вона має спрямовуватися на повний розвиток людської особистості й усвідомлення її гідності й повинна зміцнювати повагу до прав людини та основоположних свобод. Для повної реалізації цього права вищій освіті належить бути однаково доступною для всіх на підставі здібностей кожного шляхом вжиття всіх необхідних заходів, зокрема, поступового втілення в життя безплатної освіти.

Частина четверта Хартії соціального забезпечення 1982 р.³ присвячена праву на освіту і професійну підготовку. За нею всім людям незалежно від їх раси, національності, віросповідання, статі, політичних переконань і соціального походження, наявності фізичних вад

¹ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 р. *Вісник Конституційного Суду України*. 2006. №4.

² Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: указ Президії Верхов. Ради УРСР від 19.10.1973 р. № 2148-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-08>

³ Хартія соціального забезпечення від 15.02.1982 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_418

тощо необхідно за рахунок держави, адміністрації і підприємців забезпечити: (1) право на отримання загальної освіти; (2) право на початкове професійне навчання для набуття необхідної професії відповідно до власного вибору і здібностей; (3) можливість підвищувати кваліфікацію шляхом створення системи професійної підготовки, що включає різні курси з удосконалення й перекваліфікації; (4) створення умов для всестороннього розвитку особистості; (5) матеріальне забезпечення в різних формах у період навчання або професійної підготовки, що включає стипендію, зміну режиму робочого дня, що дозволяє вчитися без втрати в розмірі заробітної плати, оплачувану відпустку у зв'язку з навчанням та ін.

Слід формувати сприятливі умови для отримання освіти шляхом організації кампанії з навчання дорослого населення, для створення системи загальної обов'язкової початкової світської безкоштовної освіти, для демократизації освіти і професійного навчання, включаючи й ті форми, що існують на підприємствах, і забезпечуючи цим участь трудящих і профспілок в управлінні цими системами.

Значну активність у питаннях професійного розвитку найманих працівників проявляє Міжнародна організація праці, головним завданням якої відповідно до Філадельфійської декларації 1944 р.¹ є сприяння міждержавному співробітництву в досягненні: (а) повної зайнятості працівників з якомога повним використанням їх професійних навичок і кваліфікації; (б) підвищення рівня їх життя; (в) доступу до освіти й політики у сфері заробітної плати; (г) належних умов праці й мінімального рівня заробітної плати; (д) визнання права на ведення колективних переговорів і на співпрацю між адміністрацією і трудовим колективом з метою підвищення ефективності виробництва й вирішення питань по підготовці соціальних та економічних заходів; (е) розширення соціального забезпечення й захисту всіх категорій населення, які його потребують; (є) адекватного рівня захисту життя і здоров'я трудящих усіх професій, захисту дитинства й материнства; (ж) створення умов для належного розвитку

¹ Декларация относительно целей и задач Международной организации труда от 10.05.1944 г. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_328

особистості; (з) забезпечення вільного доступу до освіти і професійної діяльності.

Рекомендація МОП №117 «Щодо професійного навчання» 1962 р.¹ вислів «професійне навчання» трактує як будь-який вид навчання, яке дає можливість набути або розвинути знання й майстерність технічного чи професійного характеру або ж такі, які є необхідними для виконання функцій молодшого керівного персоналу, незалежно від того, викладаються вони на підприємстві чи поза ним, і яке включає професійне перенавчання. Система останнього повинна вивчатися, розроблятися і розвиватися: (а) з урахуванням стану й тенденцій ринку зайнятості, заходів, що провадяться з метою покращання або збільшення виробництва, а також можливостей забезпечення учнів відповідною роботою, і (б) у співробітництві з організаціями роботодавців і працівників, де такі існують, і якщо можуть бути укладені відповідні угоди з метою такої співпраці.

Розділ IV Конвенції окреслює різновиди професійного навчання: це підготовка працівників-виробничників, навчання на підприємстві, поза ним, навчання молодшого керівного персоналу.

Програма навчання працівників-виробничників для кожної професії повинна розроблятися у співробітництві з організаціями роботодавців і працівників на підставі систематичного аналізу операцій, кваліфікації, знань і заходів з техніки безпеки, пов'язаних зі цією професією. Тривалість навчання має визначатися з урахуванням: (а) рівня кваліфікації, який має бути досягнутий після закінчення навчання, і (б) необхідності підготувати дорослих якнайшвидше для використання їх на виробничій роботі.

Навчання на підприємстві повинне здійснюватись вибірково: (а) у процесі роботи, (б) на звичайному робочому місці, але не під час роботи, (в) в окремих майстернях, (г) поза робочими місцями й майстернями, якщо це найбільше відповідає потребам навчання, або (д) за допомогою поєднання цих методів згідно з типом і метою навчання й технічними можливостями підприємства. Якщо теоретичне

¹ Рекомендація МОП №117 щодо професійного навчання від 27.06.1962 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_106

навчання, потрібне для набуття необхідної кваліфікації у професії, яка вивчається, не може бути забезпечено на підприємстві, учневі має бути надана можливість пройти таке навчання поза підприємством без скорочення заробітної плати. У таких випадках повинно здійснюватися тісне співробітництво між підприємством і навчальним закладом, яке забезпечує навчання.

Коли потреби професійного навчання не задовольняються на підприємстві, компетентним органам влади належить вживати необхідних заходів по забезпеченню засобів навчання поза підприємством. У таких випадках навчання має здійснюватися: (а) в умовах, що найбільш наближаються до тих, що існують на підприємствах, і (б) за умови забезпечення необхідних гарантій проти конкуренції роботодавців або працівників, включаючи виробничу або аналогічну роботу, наскільки це відповідає вимогам навчання. Останнє повинно давати учням можливість набувати мінімальну швидкість і спритність, що потрібно на роботі, включати період практичної роботи або завершатися таким періодом, з тим, щоб учні могли набути нормальну швидкість і спритність у роботі.

Необхідно встановити координацію між державною і приватною діяльністю в галузі професійного навчання молодшого керівного персоналу. Особам, які виконують керівні функції, мають надаватися можливості пройти навчання, зокрема, з таких предметів, як методи роботи, людські взаємовідносини на підприємстві, координація на різних рівнях підприємства, методи навчання, пристосування до обов'язків, пов'язаних з відповідальністю, які вимагають взаємної довіри у професійному плані.

Особлива увага приділяється набору й навчання інструкторів. Компетентним органам влади у співробітництві з організаціями роботодавців і працівників та з іншими відповідними органами належить вживати необхідних заходів для встановлення норм щодо мінімальної кваліфікації, яка вимагається від інструкторів, як у державних, так і в приватних спеціалізованих центрах або установах. Ці норми (поряд з іншими) повинні враховувати такі аспекти, як технічна кваліфікація й загальний розвиток інструктора, його практич-

ний досвід у професії, яка викладається, вік і здатність викладати дорослим. З метою розвитку технічної вправності й педагогічних здібностей інструктори мають отримати особливу підготовку, включаючи теоретичну й технічну, а також підготовку в галузі людських взаємовідносин.

Професійній орієнтації і професійній підготовці в галузі розвитку людських ресурсів присвячена Конвенція МОП №142 «Про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів» 1975 р.¹ (ратифікована Україною 7 березня 1979 р.²). За нею кожна держава ухвалює й розвиває всебічну й скоординовану політику, програми професійної орієнтації і професійної підготовки, що враховують: а) потреби, можливості і проблеми зайнятості як на регіональному, так і на національному рівні; б) стадію й рівень економічного, соціального й культурного розвитку; в) взаємозв'язок між розвитком людських ресурсів та іншими економічними, соціальними й культурними цілями. Зазначена політика й програми (а) призначені для підвищення здатності окремої особи створювати і справляти вплив (індивідуально або колективно) на виробниче й соціальне середовище. Вони також стимулюють і дають змогу всім особам на засадах рівності й без будь-якої дискримінації, розвивати й застосовувати свої здібності до праці у власних інтересах і відповідно до своїх прагнень, але з урахуванням потреби суспільств.

Кожен член МОП поступово розширює, пристосовує й гармонізує свої системи професійної підготовки, з тим щоб вони відповідали потребам молодих людей і дорослих у здобутті професійної підготовки протягом усього їх життя у всіх секторах економіки, в галузях економічної діяльності та на всіх рівнях кваліфікації й відповідальності.

¹ Конвенція МОП №142 «Про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів» від 23.06.1975 р. *Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП: у 2-х т.* Женева: Міжнар. бюро праці, 1999. Т. II (1965–1999). С. 1025–1027.

² Про ратифікацію Конвенції МОП №142 про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів: указ Президії Верхов. Ради УРСР від 07.03.1979 р. №125. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_057/card4#History

Конвенція МОП №140 «Про оплачувані учбові відпустки» 1974 р.¹ (ратифікована Україною 26 вересня 2002 р.²) зобов'язує держави провадити політику, що сприяє наданню оплачуваних учбових відпусток для професійної підготовки на будь-якому рівні, для загальної, соціальної або цивільної освіти і профспілкового навчання. Ця політика спрямована на сприяння: (а) виробленню, вдосконаленню й адаптації професійних і функціональних навичок, а також розширенню можливостей зайнятості і гарантії збереження роботи в умовах науково-технічного прогресу й економічних і структурних змін; (б) компетентній та активній участі працівників та їх представників у житті підприємства й суспільства; (в) розвитку людської гідності, соціальному й культурному росту трудящих; (г) розвитку в цілому відповідного постійного процесу освіти й підготовки, що допомагає працівникам пристосуватися до сучасних вимог.

Рекомендація МОП №148 «Щодо оплачуваних учбових відпусток» 1974 р.³ зобов'язує держави вживати заходів для (а) з'ясування поточних і майбутніх потреб працівників у галузі освіти й підготовки, що можуть задовольнятися шляхом надання оплачуваних учбових відпусток; (б) повного використання всіх можливостей для отримання освіти й підготовки і для створення нових можливостей для здійснення цілей оплачуваних відпусток у розглядуваній галузі; (в) урахування в методах навчання і в програмах освіти й підготовки цілей та умов надання оплачуваних учбових відпусток, які відбивають нові потреби; (г) стимулювання трудівників до найповнішого використання наявних можливостей і засобів у галузі освіти й підготовки; (д) заохочення роботодавців до надання працюючим оплачуваних учбових відпусток.

¹ Конвенція МОП №140 «Про оплачувані учбові відпустки» від 24.06.1974 р. *Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП: у 2-х т. Женева: Міжнар. бюро праці, 1999. Т. II (1965–1999). С. 1006–1009.*

² Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці №140 1974 року про оплачувані учбові відпустки: Закон України від 26.09.2002 р. №174-IV. *Відомості Верховної Ради України, 2002. №46. Ст. 345.*

³ Рекомендація МОП №148 щодо оплачуваних учбових відпусток від 24.06.1974 р. *Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП: у 2-х т. Женева: Міжнар. бюро праці, 1999. С. Т. II (1965–1999). 1010–1013.*

З метою встановлення прав на соціальну допомогу та інших прав, що впливають з трудових відносин, період оплачуваної учбової відпустки прирівнюється до періоду фактичної роботи, на основі національного законодавства, правил колективних договорів, арбітражних рішень або інших положень, що відповідають національній практиці.

Згідно з Рекомендацією №195 «Про розвиток людських ресурсів: освіта, підготовка кадрів і безперервне навчання» 2004 р.¹ держави-члени повинні: (1) за участю соціальних партнерів сприяти, виявленню тенденцій професійної компетентності, якої потребують окремі громадяни, підприємства, економіка й суспільство в цілому; (2) визнавати роль соціальних партнерів, підприємств і працівників у підготовці кадрів; (3) підтримувати ініціативи соціальних партнерів у царині підготовки кадрів, висунуті в рамках двостороннього діалогу, в тому числі на колективних переговорах; (4) вживати заходів позитивного характеру з метою стимулювання інвестицій у підготовку кадрів та участі в останній; (5) визнавати навчання, отримане на виробництві, включаючи офіційне й неофіційне, а також виробничий досвід; (6) допомагати розширювати навчання й підготовку кадрів на виробництві шляхом: (а) застосування високоефективної виробничої практики, що підвищує рівень кваліфікації; (б) організації підготовки з відривом і без відриву від виробництва із залученням державних і приватних освітніх установ, а також більш широкого використання інформаційних і телекомунікаційних технологій і (в) використання нових форм навчання одночасно з проведенням належної соціальної політики й заходів, що сприяють участі в підготовці кадрів; (7) спонукати роботодавців приватного й державного секторів до використання передових практичних методів розвитку людських ресурсів; (8) розробляти стратегії, заходи і програми рівних можливостей, спрямовані на сприяння й забезпечення підготовки жінок та особливої категорій населення, працівників окремих секторів економіки й осіб з особливими потребами, з метою зниження нерівності; (9)

¹ Рекомендация МОТ №195 о развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение: от 17.06.2004 г. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_532

домагатися рівних можливостей і рівного доступу до професійної орієнтації й підвищення кваліфікації для всіх працівників, а також підтримувати перепідготовку працівників, які ризикують втратити робочі місця; (10) закликати багатонаціональні підприємства забезпечувати підготовку своїх працівників у провідних і приймаючих країнах; (11) сприяти розробленню справедливої політики і створенню рівних можливостей у сфері підготовки кадрів для державного сектора; (12) провадити політику, що сприяє поєднанню окремими громадянами трудової діяльності із сімейними обов'язками й інтересами безперервного навчання.

На підставі консультацій із соціальними партнерами, а також з використанням національних кваліфікаційних засад, слід вживати заходів, спрямованих на розроблення, реалізацію й фінансування прозорого механізму оцінювання, атестації й визнання рівня кваліфікації, в тому числі раніше придбаних знань і досвіду незалежно від того, в якій країні вони були отримані й чи були вони одержані в рамках офіційних чи неофіційних систем. Така методологія оцінювання повинна бути об'єктивною й недискримінаційною і заснованою на правових нормах. Національні рамки мають включати надійну систему атестації, що забезпечує універсальність кваліфікації трудящих і її визнання в різних секторах, галузях, підприємствах та освітніх установах.

Міжнародна організація праці значну увагу зосереджує також на професійному розвитку окремих категорій найманих працівників (рибалок, моряків, працівників сільського господарства, молоді та ін.). Так, згідно з Рекомендацією МОП №101 «Щодо професійного навчання в сільському господарстві» 1956 р.¹ мета профнавчання в сільському господарстві має бути чітко визначена в кожній країні з урахуванням таких умов, як необхідність: (а) прищеплювати сільськогосподарським працівникам різних категорій (некваліфікованим, напівкваліфікованим і кваліфікованим, керівникам, землевласникам і домашнім господаркам) практичні навички і знання, необхідні для їх професійної діяльності, викликати в них почуття соціальної зна-

¹ Рекомендація МОП №101 щодо професійного навчання в сільському господарстві від 26.06.1956 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_172

чущості виконуваної ними роботи і прагнути до визнання громадською думкою цінності сільськогосподарської професії; (б) ефективніше використовувати в сільському господарстві землю, інші природні ресурси, робочу силу й капітали; (в) забезпечувати належне зберігання земель та інших природних ресурсів, необхідних для сільського господарства; (г) підвищувати продуктивність праці, випуск продукції і врожайність, покращувати якість сільськогосподарських продуктів, способи їх виготовлення й переробки у господарствах з метою полегшення їх збуту, а головне – з метою підвищення рівня харчування; (д) підвищувати доходи й рівень життя, поліпшувати умови праці, збільшувати можливості зайнятості і просування по роботі в сільському господарстві для усунення існуючої невідповідності між сільським господарством та іншими видами занять; (е) запроваджувати механізацію там, де це доцільно, залучати техніку безпеки сільськогосподарської праці й полегшувати сільськогосподарські роботи, особливо жінкам і дітям; (є) досягати в галузі зайнятості належної рівноваги між сільським господарством та іншими галузями економічної діяльності; (ж) гарантувати сільській молоді необхідне професійне орієнтування; (з) заохочувати належною мірою влаштування достатньої чисельності молодих людей на роботу в різні галузі сільського господарства; (и) вирішувати в останньому проблемі сезонного безробіття й недостатньої зайнятості; (і) усувати розрив між новітніми досягненнями агротехніки і практичним їх застосуванням; (і) покращувати сільський побут взагалі, спрямовуючи зусилля на те, щоб сільськогосподарська робота стала джерелом більш повного задоволення.

У цьому зв'язку навчання має включати: а) ознайомлення учнів з відповідними даними агротехніки й методами роботи; б) розвинення в них здатності мислити й навчатись у міру необхідності, планувати сільські роботи і принципи у практиці управління господарством; в) викладання повинно враховувати здатність сільського населення сприймати навчання, яке визначається, зокрема, ступенем соціально-економічного розвитку населення, і яке має бути організовано так, щоб це населення мало, врешті-решт, змогу отримувати в міру мож-

ливостей рівноцінні і якісні освіти й підготовку, які одержує й міське населення.

Рекомендація МОП №136 «Щодо спеціальних програм забезпечення зайнятості та підготовки молоді в цілях розвитку» 1970 р.¹ має за мету дозволити молоді взяти участь у діяльності, спрямованій на економічний і соціальний розвиток її країни, і здобути освіту, кваліфікацію й досвід, що полегшать її подальше економічне зростання протягом тривалого часу і допоможуть залученню до життя в суспільстві. Цими спеціальними програмами можуть вважатися ті що (а) відповідають потребам у галузі зайнятості й навчання молоді, ще не задоволеним наявними національними програмами освіти чи професійного навчання або нормальними можливостями на ринку зайнятості, і (б) дають молоді можливість використовувати свою кваліфікацію на благо суспільства, особливо безробітній, яка має освіту чи технічну кваліфікацію, потрібну суспільству для його розвитку, в тому числі в галузях економічній, соціальній, освіти чи охорони здоров'я.

Відповідно до потреб та умов країни спеціальні програми повинні містити одну чи декілька з таких конкретних цілей: (1) надавати молоді, яка перебуває у несприятливому становищі стосовно навчання чи в іншому плані, такі освіти, кваліфікацію і трудові навички, які їй потрібні для здійснення корисної й оплачуваної економічної діяльності і для залучення до життя в суспільстві; (2) залучати молодь до національного економічного й соціального розвитку, зокрема, до сільського й сільськогосподарського; (3) забезпечувати молодь, яка інакше була б безробітною, корисним заняттям, пов'язаним з економічним і соціальним розвитком.

Зміст спеціальних програм має бути пристосований до віку, статі, рівня освіти й підготовки, а також здібностей її учасників і змінюватися залежно від цих чинників навіть у рамках однієї й тієї самої програми. Ті програми, які цілком або частково спрямовані на залучення молоді до участі у проектах економічного й соціального

¹ Рекомендація МОП №136 щодо спеціальних програм забезпечення зайнятості та підготовки молоді в цілях розвитку від 23.06.1970 р. *Конвенції та рекомендації, ухвалені МОП: у 2-х т. Женева: Міжнар. бюро праці, 1999. Т. II (1965–1999). С. 914–921.*

розвитку, повинні: а) передбачати підготовку, принаймні, таку, яка потрібна для виконання майбутньої роботи, а також підготовку в галузі відповідних заходів техніки безпеки й гігієни праці; б) бути спрямовані на розвиток необхідних трудових навичок; в) використувувати, по змозі, учасників у тих галузях, до яких вони виявляють здібності і для яких вони володіють деякою кваліфікацією.

Однією із найбільш представницьких у світі є Міжнародна організація по стандартизації, створена в 1974 р. До неї входять близько 140 національних органів по стандартизації від країн, що знаходяться на різних рівнях економічного розвитку. ISO розробляє добровільні стандарти майже по всіх напрямках ділової активності у світі. Ця діяльність здійснюється експертами, делегованими від промисловості й бізнесу, спільно з роботою фахівців суміжних напрямків в урядових агентствах і випробувальних лабораторіях. Опубліковані стандарти відбивають досягнення міжнародної згоди на сучасному рівні у відповідній галузі. Україна входить в ISO з 1993 р. і бере участь у діяльності багатьох технічних комітетів і підкомітетів цієї організації. Завдяки членству в ISO вона має можливість: (а) погоджувати національну технічну політику з тією, яку провадять торгові партнери України, й захищати свої інтереси під час участі в розробленні міжнародних стандартів та їх запровадженні з метою підвищення якості й конкурентоздатності української продукції й захисту прав споживачів, і (б) налагоджувати функціонування, розвиток і вдосконалення національної системи стандартизації відповідно до існуючої світової практики.

Згідно з вимогами цієї організації, вираженими в ISO 9001–2011 «Системи менеджменту якості. Вимоги» (розд. «Людські ресурси» (підрозділ «Поінформованість і підготовка»)¹ при плануванні потреб у навчанні й підготовці працівників треба враховувати зміни, викликані характером процесів, культурою організації і ступенем підготовленості цих осіб. Озброєння працівників знаннями, набуття ними додаткових навичок і досвіду мають за мету підвищення їх компетентності. Підкреслюється, що в перебігу їх навчання й підго-

¹ ISO(ICO), IEC(МЭК) и другие стандарты. URL: <http://www.klubok.net/Downloads-req-viewdownload-cid-7.html>.

товки важливо виконувати вимоги, потреби та очікування споживачів та інших заінтересованих сторін. Підготовка включає також усвідомлення наслідків невиконання зазначених вимог для організації та її працівників.

Для надання підтримки досягненню цілей указаної організації й розвитку працівників при плануванні їх навчання враховуються: досвід працівників, імовірні й очевидні знання, навички лідерства й менеджменту, засоби планування й поліпшення, групова робота, здатність вирішувати проблеми, навички спілкування, культура й соціальна поведінка, знання ринків, потреб та очікувань споживачів, інших заінтересованих сторін, творчість і новаторство. Для сприяння залученню працівників навчання й підготовка також включають: прогноз майбутнього організації, її політику й цілі, організаційні зміни й розвиток, ініціювання і впровадження процесів покращання, вигоди від творчої роботи й нововведень, вплив організації на суспільство, вступний курс для нових працівників, періодичні програми підвищення кваліфікації для вже підготовлених працівників.

До планів підготовки слід включати: цілі, програми й методи, необхідні ресурси, визначення необхідної внутрішньої підтримки, оцінювання підвищення компетентності працівників, вимір результативності і впливу на організацію. Навчання й підготовку працівників необхідно оцінювати з точки зору очікувань і впливу на результативність та ефективність організації як засобів поліпшення планів підготовки кадрів на майбутнє.

Як бачимо, в цьому стандарті відображені сучасні вимоги до планування й організації внутрішньофірмового навчання кадрів через призму якості продукції.

Ще один документ ISO 10015 «Управління якістю. Керівництво з навчання»¹ є стандартом, покликаним допомогти організаціям та їх персоналу в управлінні процесом навчання, починаючи від його проведення й закінчуючи постійною модернізацією. Основною роллю стандарту є забезпечення керівництва, яке могло б допомогти організаціям у досягненні їх цілей шляхом визначення й аналізу потреби

¹ ISO(ICO), IEC(МЭК) и другие стандарты. URL: <http://www.klubok.net/Downloads-req-viewdownload-cid-7.html>.

в навчанні, розроблення і планування останнього, його проведення, оцінювання й документування, а також спостереження за самим процесом у цілому. Наведемо основні риси (визначення) цього стандарту: а) компетентність – здатність, що полягає в наявності теоретичних знань, практичних умінь і навичок; б) уміння – здатність ефективно застосовувати знання й готовність до їх застосування; в) навчання – процес, забезпечуючий і контролюючий відповідність компетентності встановленим вимогам.

Навчання становить собою 4-рівневий процес: визначення й аналіз вимог до навчання, його розроблення і планування, забезпечення і проведення, оцінювання його результатів і модернізація.

До окремих питань професійного розвитку найманих працівників звертаються і загальноєвропейські владні структури. Так, згідно зі ст. 10 Європейської соціальної хартії (переглянутої) 1996 р.¹ (ратифікована Україною 14 вересня 2006 р.²) з метою забезпечення ефективної реалізації права на професійну підготовку сторони зобов'язуються започаткувати й заохочувати в разі необхідності: (1) професійно-технічну підготовку або сприяння їй для всіх осіб (включаючи інвалідів), а також створення умов для доступу до вищої технічної й університетської освіти виключно на засадах особистих здібностей, проконсультувавшись з організаціями роботодавців і працівників; (2) систему виробничого навчання та інші регулярні програми професійної підготовки підлітків з різних професій або сприяти функціонуванню такої системи; (3) належні й легкодоступні програми професійної підготовки, спеціальні програми перепідготовки повнолітніх працівників, необхідність у яких виникає внаслідок технологічного прогресу або нових тенденцій у сфері зайнятості; (4) спеціальні програми перепідготовки й реінтеграції осіб, які є безробітними протягом тривалого часу; (5) повне використання існуючих програм шляхом вжиття таких належних заходів, як (а) зменшення або скасування будь-яких внесків або зборів, (б) надання у відповідних ви-

¹ Європейська соціальна хартія (переглянута): Хартія Ради Європи від 03.05.1996 р. №163. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. №51.

² Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14.09.2006 р. №137-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. №43. Ст. 418.

падках фінансової допомоги, (в) зарахування до нормованих робочих годин часу, витраченого працівником на вимогу його роботодавця на додаткову професійну підготовку без відриву від виробництва, (г) забезпечення шляхом адекватного контролю після консультацій з організаціями роботодавців і працівників ефективності виробничого навчання та інших програм професійної підготовки молодих працівників і в цілому належного захисту останніх.

Необхідність забезпечити молодь потрібними основними компетенціями й покращити рівень її освіти – невід’ємна частина Інтегрованих настанов для досягнення росту та зайнятості 2005–2008, затверджених на засіданні Європейської Ради у 2005 р. Ці Настанови зобов’язують затвердити систему освіти і професійної підготовки відповідно до нових вимог щодо компетенції з метою кращого визначення професійних вимог та основних компетенцій як частини програм реформ держав-членів. Крім того, Інтегровані настанови зобов’язують держави дотримуватися комплексного гендерного підходу й гендерної рівності в усіх заходах і досягнення середнього рівня зайнятості в Європейському Союзі, який у загальному становитиме 70%, і не менше 60% для жінок.

Рекомендація №2006/962/ЄС Європейського Парламенту й Ради Європейського Союзу «Про основні компетенції для навчання протягом усього життя» від 18 грудня 2006 р.¹ сприяє розвитку якісного, орієнтованого на майбутнє навчання і професійної підготовки, що відповідатиме потребам європейського суспільства. Такого розвитку можна досягти шляхом підтримки й доповнення заходів держав-членів у наданні молоді можливості набувати освіту, основні компетенції достатнього для дорослого життя рівня, що сформує підвалини для подальшого її навчання й роботи. Дорослі матимуть можливість набувати нові навички й удосконалювати старі через запровадження системи узгодженого й повного навчання протягом усього життя. Ця Рекомендація запроваджує також загальноєвропейські еталонні рамки щодо основних компетенцій для політичних діячів, надавачів

¹ Про основні компетенції для навчання протягом усього життя: Рекомендація Європ. Парламенту та Ради ЄС від 18.12.2006 р., №2006/962/ЄС. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_975

послуг з освіти і професійної підготовки, соціальних партнерів і тих осіб, які навчаються.

Державам рекомендовано розробити систему основних компетенцій з метою забезпечення: (а) початкової освіти, яка пропонує молодим людям засоби розвитку основних компетенцій до рівня, необхідного в дорослому житті, який сформує фундамент для подальшого навчання й роботи; (б) розроблення відповідних положень для представників молоді, які через прогалини в освіті, особисті, соціальні, культурні чи економічні умови потребують особливої підтримки в розкритті свого освітнього потенціалу; (в) можливості дорослим розвивати й удосконалювати основні компетенції протягом усього життя, а також цільовим групам, визначеним першочерговими в державному, обласному та/або районному вимірі як такі, що мають необхідність у цьому; (г) налагодження відповідної інфраструктури для продовження освіти і професійної підготовки дорослих, включаючи вчителів і тренерів, виконання процедур затвердження й оцінювання, вживання заходів, спрямованих на необмежений доступ як до навчання протягом усього життя, так і до ринку праці, а також підтримки осіб, які навчаються, що передбачає розмежування потреб і компетенцій дорослих; (д) забезпечення послідовності освіти і професійної підготовки в дорослому віці для окремих громадян шляхом дотримання політики працевлаштування, соціальної, культурної, інноваційної та інших політик, що стосуються молоді, а також співробітництва із соціальними партнерами й іншими заінтересованими сторонами.

Директива №76/207 від 9 лютого 1976 р.¹ передбачає реалізацію принципу рівності чоловіків і жінок при прийомі на роботу, включаючи освіту і професійне зростання, а також умови праці. Застосування принципу рівноправності при прийомі в навчальні заклади з професійної підготовки, перепідготовки й удосконаленню припускає, що держави зобов'язані вжити необхідних заходів, що мають на меті:

¹ Про застосування принципу рівності чоловіків і жінок при прийомі на роботу, у професійному навчанні, просуванні по службі та визначенні умов праці: Директива Ради Європ. Співтовариства від 09.02.1976 р. №76/207 URL: <http://all-sci.net/europeyskogo-soyuza-pravo/direktiva-soveta-207-fevralya-1976-goda-27583.html>

(1) скасування законодавчих та адміністративних актів, що суперечать принципу рівноправності; (2) визнання недійсними або приведення у відповідність положень, які суперечать принципу рівноправності і які містяться в колективних договорах, індивідуальних контрактах, у внутрішніх регламентах підприємств і в регламентах вільних професій; (3) доступність при застосуванні одних і тих же критеріїв на однакових рівнях і без дискримінації за ознакою статі всі видів профорієнтації, освіти, професійного вдосконалення, перепідготовки, однак з урахуванням незалежного становища деяких приватних освітніх центрів в окремих державах.

Всебічний об'єктивний аналіз документів міжнародного рівня свідчить про розвиток світової тенденції неперервної професійної освіти. У цих документах наголошується на важливості неперервного професійного розвитку фахівців, що має здійснюватися комплексно в рамках освіти впродовж життя, відповідно до визначених цілей та масштабів, й охоплювати весь спектр – від початкової грамотності до професійної підготовки і неперервного професійного навчання та постпрофесійного супроводу. Міжнародна спільнота покладає на держави обов'язок всесторонньо розвивати й координувати політику і програми професійної орієнтації й підготовки працюючих, що враховують: (а) потреби, можливості і проблеми зайнятості як на регіональному, так і на національному рівні; (б) стадію й рівень економічного, соціального й культурного розвитку; (в) взаємозв'язок між розвитком людських ресурсів та іншими економічними, соціальними й культурними цілями.

Основна мета міжнародно-правових стандартів спрямована не на створення єдиного правового регламентування, а на досягнення певного результату, визначеного у відповідних міжнародних документах, що, у свою чергу, передбачає можливість застосовувати механізм імплементації, найбільш прийнятний для тієї чи іншої національної правової системи. Засади міжнародно-правового регулювання статусу досліджуваної категорії працівників формують: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., Хартія соціального забезпечення

1982 р., конвенції й рекомендації Міжнародної організації праці, документи регіональних (зокрема європейських) організацій.

На підставі викладеного можемо констатувати, що поступове впровадження європейських стандартів та вимог, адаптація міжнародного правового регулювання до вітчизняних реалій та особливостей правової системи надасть змогу підвищити економічний потенціал, інноваційну складову та конкурентоспроможність України на світовому ринку, а також наблизити перспективи поступового входження нашої держави до складу Європейського Союзу. При цьому професійний розвиток працівників підприємств має ґрунтуватися на реалізації програм підготовки та підвищення його кваліфікації з метою розширення меж професійної компетентності й мобільності, зростання продуктивності праці й заробітної плати, а також збільшення економічних показників підприємств, повноцінного саморозвитку і самореалізації в обраному виді трудової діяльності.

II. ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ БІЗНЕС-СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

2.1. Фінансове забезпечення інституційного розвитку підприємництва

Успіх інноваційної діяльності вимірюється глобальним інноваційним індексом¹. В умовах глобалізації постає необхідність активізації інноваційної діяльності. Наразі інноваційному законодавству України притаманна певна фрагментарність та нелогічність, тому ще 2011 року розроблений проект Інноваційного кодексу України². Останній має системний характер і спрямований на об'єднання нормативного регулювання інноваційної діяльності з різних джерел для формування напрямів підтримки та стимулювання розвитку інновацій на основі ланцюгів перетворення знань і технологій.

Чинний Закон України «Про інноваційну діяльність»³ визначає інноваційну інфраструктуру як сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, правові, освітні тощо). Окрім того цей закон серед основних принципів державної інноваційної політики називає: сприяння розвитку інноваційної інфраструктури, але не встановлює, як це буде відбуватися.

¹ National Association of Manufacturers URL : <http://www.nam.org>.

² Проект Інноваційного кодексу України. Харків: Право, 2011. 136 с.

³ Про інноваційну діяльність: Закон України від 4.07.2002 р. № 40-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/40-15>

Такий висновок базується на тому, що саме визначення інноваційної інфраструктури є дуже узагальненим, а будь-які перераховані її елементи можуть доводити те, що вони не забезпечують інноваційну діяльність своїх клієнтів.

Показово, що у проекті Закону України «Про підтримку і розвиток інноваційної діяльності»¹ визначено, що об'єктами державної підтримки інноваційної діяльності є інноваційні проекти та проекти розвитку інноваційної інфраструктури, які відповідають пріоритетним напрямам. Отже, з'являється нове поняття «проект розвитку інноваційної інфраструктури» як комплекс взаємопов'язаних заходів, які спрямовані на створення та підтримку розвитку суб'єктів інноваційної інфраструктури та оформлені у вигляді документів, необхідних для реалізації проекту. В цьому визначенні акцент зроблено на склад суб'єктів інноваційної інфраструктури, до яких належать: технологічні та наукові парки; бізнес-інкубатори, науково-технологічні центри, що здійснюють підтримку інноваційної діяльності; Фонд розвитку інновацій; венчурний фонд фінансування інноваційних проектів; центри трансферу технологій, центри колективного доступу до наукового обладнання, інжинірингові центри; технологічні платформи; інноваційні кластери; інші підприємства, установи та організації, основним завданням яких є підтримка і сприяння розвитку інноваційної діяльності. Такий широкий перелік, мабуть, є перспективним, він суттєво конкретизує склад учасників інноваційної діяльності, але чи є це суб'єктами інноваційної інфраструктури. Як вбачається, цю сукупність можна охарактеризувати як основні базисні елементи системи інноваційної діяльності. Крім того, такий підхід не враховує необхідність змін у нормативному регулюванні дієвості ланцюгів перетворення знань та технологій.

Все це підкреслює необхідність повернення до розгляду проекту Інноваційного кодексу², де буде визначено: по-перше, що є національною інноваційною системою; по-друге, як в цій системі представлено місце інноваційної інфраструктури як підсистемної складової, що

¹ Про підтримку та розвиток інноваційної діяльності: Проект Закону України URL : http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2015/12/proekt_ZU_Pro.pdf

² Проект Інноваційного кодексу України. Харків: Право, 2011. 136 с.

обслуговує і забезпечує діяльність підприємств, що продукують інновації; по-третє, відносини, які виникають при взаємодії суб'єктів інноваційної діяльності з суб'єктами інфраструктури національної інноваційної системи, а також формується ринок інновацій, що посилить системність розвитку.

Для забезпечення інноваційної діяльності фінансова складова займає пріоритетну роль. Однак впровадження інновацій постійно гальмується через обмеженість фінансових ресурсів, які спрямовуються на розвиток інноваційних підприємств¹.

Тож проблеми фінансування розвитку інноваційних підприємств, інструменти якого суттєвого обмежуються державним регулюванням використання бюджетних коштів і не впровадження інструментів комерціалізації відносин в інноваційній сфері, продовжують бути актуальними. Не випадково у квітні 2019 року в НАПрН України відбувся Круглий стіл «Регіональні інноваційні ініціативи: завдання та шляхи вирішення»², на якому розглядалися питання щодо внесення змін до Закону України «Про наукові парки» та європейський досвід розробки стратегій розвитку регіональної інноваційної системи. Однак остаточного вирішення вони ще не знайшли.

Очевидно, що обов'язковими складовими інноваційної діяльності є: проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; створення інновації; комерціалізація інновації та ін. Упровадження кожної з них вимагає наявності значної кількості різних видів ресурсів, зокрема, фінансових.

Зважаючи на можливу відсутність або обмеженість належного фінансового забезпечення, що не дозволяє реалізувати інноваційні пропозиції, необхідно поряд з інноваційною діяльністю розвивати

¹ Внукова Н. М. Фінансове забезпечення сприяння розвитку підприємництва в інноваційному суспільстві. *Модернізація фінансово-кредитної системи України: виклики глобалізації: матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції* (20 березня 2019 року). Кривий Ріг: ДонНУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2019. С.124-128.

² Регіональні інноваційні ініціативи: завдання та шляхи вирішення : зб. наук. пр. за матеріалами Круглого столу (м. Харків, 5 квітня 2019 року) / редкол. С. В. Глібко, А. М. Любич, О. Ю. Палант. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2019. 160 с. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/16318>.

інвестиційну, яка здебільшого має довгий термін окупності та високий ризик (що не приваблює інвесторів). Отже, необхідно використовувати альтернативні джерела фінансування оновлення основних засобів¹, що є обов'язковим при інноваційній діяльності.

Система фінансового забезпечення інноваційної діяльності підприємства складається із багатьох елементів, серед яких форми та джерела інвестування, способи та форми, суб'єкти та пріоритетні напрями. Всі ці складові організації процесу фінансування інноваційної діяльності використовуються при здійсненні будь-яких інноваційних заходів. Основними принципами цього процесу є чітко встановлена мета, на яку спрямована інновація, обґрунтованість інструментів та методів, які будуть використані; залучення всіх потенціальних джерел фінансування.

При загальній обмеженості обсягів фінансової підтримки інноваційної діяльності в Україні є певний перелік джерел, які можуть для цього використовуватися: це кошти Державного та місцевих бюджетів; власні кошти спеціалізованих державних і комунальних фінансових та кредитних установ; власні чи запозичені кошти суб'єктів інноваційної діяльності; кошти (інвестиції) фізичних і юридичних осіб; інші джерела, не заборонені законодавством України². У фінансово-господарській діяльності інноваційних підприємств частіше за все дані форми можуть оптимально поєднуватися для відтворення власної моделі фінансування.

Глава 4.8 проекту Інноваційного кодексу України визначає інноваційне підприємство як суб'єкта господарювання, виключним видом діяльності якого є наукова, науково-технічна та інноваційна діяльність, спрямована на розробку, вироблення та реалізацію та комерціалізацію інноваційних продуктів³. Отже, всі питання фінансування майже не можуть відрізнятися від будь-якого суб'єкту господарювання. Але відмінність полягає у потребі забезпечення державної підтримки іннова-

¹ Внукова Н.М. Пристінська М. В. Удосконалення управління вибором джерел оновлення необоротних активів підприємства. *Управління розвитком: Збірник наукових праць*. 2016. № 2(184). С. 49-54.

² Про інвестиційну діяльність :Закон України від 18.09.1991 р. № 47. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.

³ Проект Інноваційного кодексу України Харків: Право, 2011. 136 с.

ційного підприємництва. У цьому напрямі необхідно створити привабливий інвестиційний клімат та механізми (особливо стимули) для підняття рівня зацікавленості у введенні новацій через розробку нових положень правового регулювання і стимулювання інноваційного розвитку та захисту інтересів учасників інноваційної діяльності.

Проведений аналіз динаміки та структури джерел фінансування показує, що вітчизняні підприємства для вирішення питань інноваційного розвитку використовують здебільшого власні кошти (близько 60 % в середньому), основу яких становить прибуток. Обмеженість джерел фінансування інноваційної діяльності спричинена не тільки фінансовою кризою, військовими діями, зниженням кредитного рейтингу України, але відсутністю організаційних стимулів для пошуку інших джерел фінансування.

Враховуючи світовий досвід, можна відзначити, що при домінуванні приватної економіки, дійсно фінансування здійснює приватний сектор, але роль держави теж є відчутною щодо сприяння виробництву знань та технологій стратегічного характеру, створенні інфраструктури та сприятливих інституційних умов для інноваційної діяльності приватних компаній.

Серед проблем нормативного регулювання, які стримують інноваційну діяльність в Україні, можна виділити певну фрагментарність при наявності багатьох різних законів і підзаконних актів КМУ, а також значної кількості актів відомчого характеру. Отже необхідно повернутися до створення Інноваційного кодексу, що суттєво б полегшило організаційний супровід інноваційної діяльності та вивільнило ресурси для її фінансування.

Формування конкурентоспроможної економіки у розвинутому інноваційному суспільстві є стратегічним завданням фінансово-економічної політики України, де суттєво важливою складовою є підприємництво.

За законом України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні»¹ (ст. 4) серед основних

¹ Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні; Закон України від 22 березня 2012 року № 4618-VI *Відомості Верховної Ради України*. 2013, № 3, ст.23 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17>

напрямів державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні виділено забезпечення фінансової державної підтримки малих і середніх підприємств шляхом запровадження державних програм кредитування, надання гарантій для отримання кредитів, часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами тощо (п. 4). За ст. 7 до повноважень спеціально уповноваженого органу у сфері розвитку малого і середнього підприємництва віднесено внесення пропозицій щодо визначення основних фінансових, економічних, соціальних та інших показників розвитку малого і середнього підприємництва (п. 4), підготовку і публікацію щорічно в засобах масової інформації звітів про стан розвитку малого і середнього підприємництва в Україні та його державну підтримку, проведення оцінки фінансових, економічних, соціальних та інших показників розвитку малого і середнього підприємництва та рівня ефективності державної підтримки (п. 10).

Серед видів державної підтримки суб'єктів малого і середнього підприємництва та об'єктів інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва виділено, зокрема, фінансову підтримку, якій присвячено ст. 16. цього закону, надання фінансової державної підтримки здійснюється спеціально уповноваженим органом у сфері розвитку малого і середнього підприємництва, іншими органами виконавчої влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, Українським фондом підтримки підприємництва та іншими загальнодержавними фондами, регіональними та місцевими фондами підтримки підприємництва.

Фінансова державна підтримка надається за рахунок державного та місцевих бюджетів. Основними видами фінансової державної підтримки є: часткова компенсація відсоткових ставок за кредитами, що надаються на реалізацію проектів суб'єктів малого і середнього підприємництва; часткова компенсація лізингових, факторингових платежів та платежів за користування гарантіями; надання гарантії та поруки за кредитами суб'єктів малого і середнього підприємництва; надання кредитів, у тому числі мікрокредитів, для започаткування і ведення власної справи; компенсація видатків на розвиток

кооперації між суб'єктами малого і середнього підприємництва та великими підприємствами; фінансова підтримка впровадження енергозберігаючих та екологічно чистих технологій; інші види не забороненої законодавством фінансової державної підтримки.

Особливо необхідно виділити такий вид підтримки як надання позик на придбання і впровадження нових технологій.

Для фінансової підтримки можливо використання за цим законом коштів державного бюджету відповідно до бюджетного законодавства. У фінансовій підтримці беруть участь Фонди підтримки підприємництва (за ст. 17) – неприбуткові організації, основними функціями яких є сприяння реалізації державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва шляхом залучення та ефективного використання фінансових ресурсів, фінансування цільових програм та проектів.

Фінансова державна підтримка здійснюється фондами відповідно до статті 16 цього Закону. Кошти Українського фонду підтримки підприємництва, інших загальнодержавних, регіональних та місцевих фондів підтримки підприємництва формуються за рахунок бюджетних коштів, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, у тому числі іноземних., і спрямовуються виключно на фінансування розвитку та підтримки малого і середнього підприємництва. Порядок використання таких коштів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Щодо державної підтримки суб'єктів малого і середнього підприємництва у сфері інновацій, науки та промислового виробництва (ст. 20), то це надання фінансової підтримки для утворення об'єктів інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва у сфері інновацій, науки та промислового виробництва, у тому числі бізнес-інкубаторів, інноваційних бізнес-інкубаторів, науково-технологічних центрів, центрів трансферу технологій; сприяння розвитку венчурного підприємництва; створення системи економічних стимулів для розвитку економіки на основі технологічних інновацій; передачі наукової продукції, створеної за рахунок бюджетних коштів, для її впровадження у виробництво; створення умов для залучення

суб'єктів малого і середнього підприємництва до укладення договорів субпідряду у сфері інновацій та промислового виробництва; стимулювання залучення іноземних інвестицій і розвитку взаємовигідної міжнародної інноваційної співпраці; створення умов для поширення кооперації між суб'єктами малого і середнього підприємства та великими підприємствами.

Щодо експортної діяльності фінансова підтримка здійснюється, зокрема шляхом надання фінансової підтримки (кредитування, гарантування, страхування експортних операцій, часткова компенсація частки відсоткових ставок за кредитами для провадження експортної діяльності, часткове покриття витрат суб'єктів малого і середнього підприємництва, пов'язаних із здійсненням маркетингових заходів на зовнішньому ринку, вивченням кон'юнктури зовнішнього ринку, пошуком партнерів, просуванням товарів на нові ринки.

Формування інноваційного суспільства є одним із головних завдань діяльності місцевих адміністрацій у всій країні. У Харківській області станом на 01.03.2018 кількість суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб складала більше 138 тисяч осіб¹. За даними Головного управління Державної фіскальної служби у Харківській області, станом на 01.03.2019 кількість суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб Харківської області склала більше 149 тисяч осіб². Отже, кількість підприємців збільшилась за рік більше, ніж на 10 тисяч осіб, що є позитивним кількісним виміром розвитку підприємництва.

Надходження податкових платежів станом на 01.03.2018 до обласного бюджету від діяльності юридичних осіб сягнули 1 193 318,0 тис. грн., а на 01.03.2019 року – 2 060 529,0 тис. грн., що у 1,72 рази більше.

¹ Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області за I квартал 2018 року Формування сприятливого підприємницького середовища URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/>.

² Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області за I квартал 2019 року URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82_%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0%20-%D0%B7%D0%B0%20%D0%86%20%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB%202019%20%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83.pdf.

Для фінансового забезпечення розвитку підприємництва у інноваційному суспільстві повинна бути розвинута ринкова інфраструктура та її фінансово-кредитна складова¹. Станом на 02.04.2018 у Харківській області інфраструктура підтримки малого та середнього підприємництва складається із 24 бізнес-центрів, 1 бізнес-інкубатора, 18 технопарків, 4 кластерів, 44 бірж, 9 лізингових центрів, 10 координаційних центрів, 44 страхових компаній, 144 аудиторських фірми, 2 інноваційних фондів, 137 інвестиційних компаній, 50 громадських об'єднань підприємців, 8 фондів підтримки підприємництва, 315 установ, які надають консультування з питань комерційної діяльності й керування, 359 небанківських фінансових установ². Станом на 01.04.2019 інфраструктура підтримки малого та середнього підприємництва складається із 26 бізнес-центрів, 1 бізнес-інкубатора, 18 технопарків, 7 кластерів, 44 бірж, 9 лізингових центрів, 11 координаційних центрів, 43 страхових компаній, 143 аудиторських фірм, 2 інноваційних фондів, 143 інвестиційних компаній, 48 громадських об'єднань підприємців, 8 фондів підтримки підприємництва, 337 установ, які надають консультування з питань комерційної діяльності й керування, 363 небанківських фінансових установ³. У цілому можна відзначити, що склад інфраструктури підтримки підприємництва залишився сталим, збільшилась кількість кластерів.

Успішно реалізуються заходи Програми сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області на 2016–2020 роки, затвердженої рішенням Харківської обласної ради від 08 верес-

¹ Внукова Н.Н. Управление развитием рыночной инфраструктуры (методологический и организационный аспект): Монография. Харьков: Форт, 1998. 132 с.

² Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області за I квартал 2018 року Формування сприятливого підприємницького середовища URL : <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/>.

³ Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області за I квартал 2019 року URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82_%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0%20-%D0%B7%D0%B0%20%D0%86%20%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB%202019%20%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83.pdf.

ня 2016 року № 245-VII¹, в якій обрано конкретні дії бізнесового характеру щодо створення сприятливих умов для малого та середнього бізнесу. До програми були включені ті заходи, які запропоновані підприємцями для можливої інтеграції у міжнародний ринок через EU COSME – європейську програма підтримки малого та середнього бізнесу; EU HORIZON 2020 MSE – програму фінансування досліджень та інновацій в ЄС; EU 4BUSINESS – програму «Підтримка України з боку ЄС у відновленні економіки» (EU SURE); USAID – програму Агентства США з міжнародного розвитку.

Ця Програма² передбачає комплекс заходів щодо фінансово-кредитної підтримки бізнесу, розвитку інноваційної діяльності. Особливо актуальним є фінансово-кредитна підтримка підприємців через залучення банківських та небанківських фінансових установ на умовах спрощення системи кредитування та мікрокредитування. Одним з учасників цього процесу є Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва, який займається розвитком програм кредитування. За підсумками конкурсу мікрокредитування суб'єктів підприємницької діяльності, який проходив у 2017 році визначено 2 переможця з бізнес-планами на загальну суму кредитування у розмірі 370,0 тис. грн. терміном на два роки. Позичальники успішно освоїли усі кошти за цільовим призначенням, що буде підтверджено поверненням позики у запланований термін. Фондом проводиться супровід діючих договорів безвідсоткової позики, зокрема аналіз впровадження суб'єктами підприємницької діяльності бізнес проєктів, цільового використання отриманих коштів та контроль за своєчасним поверненням позики.

З метою поліпшення фінансового клімату малого і середнього бізнесу, Департаментом економіки і міжнародних відносин Харківської обласної державної адміністрації, Харківським регіональним фондом підтримки підприємництва та Німецько-Українським фондом розроблено механізм часткового відшкодування відсоткових

¹ Затверджено Програму сприяння розвитку малого та середнього підприємництва на 2016-2020 роки: рішення VII сесії Харківської обласної ради VII скликання: URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/82461>.

² Там само.

ставок за кредитами банків для суб'єктів малого та середнього підприємництва в Харківській області, затверджений рішенням XVIII сесії Харківської обласної ради VII скликання від 06 грудня 2018 року № 835-VII. Порядок про часткове відшкодування відсоткових ставок за кредитами банків визначає механізм часткової компенсації з обласного бюджету відсоткових ставок за кредитами, що надаються банками-партнерами Німецько-Українського фонду на реалізацію Програми сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області на 2016 – 2020 роки, з метою зростання показників заможності народонаселення, зростання інвестиційної та економічної активності суб'єктів малого та середнього підприємництва, створення нових робочих місць¹.

З метою залучення іноземних інвестицій до Харківської області створено Реєстр інвестиційних проектів (пропозицій), який включає майже 60 інвестиційних пропозицій (проектів) загальною вартістю 1643,6 млн. дол. США (проекти відносяться до таких сфер, як промисловість, будівництво, енергетика, сільське господарство, житлово-комунальне господарство, медицина, екологія, ІТ сфера)². Презентація інвестиційного потенціалу області проводиться на постійній основі серед потенційних інвесторів, як на території України, так і за її межами.

Успішною є відповідно і Програма підтримки розвитку підприємництва у м. Харкові на 2018-2022 роки, затверджена сесією міської ради 08/11/2017 року³, де відзначено, що малий та середній бізнес

¹ Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області за I квартал 2019 року URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82_%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0%20-%D0%B7%D0%B0%20%D0%86%20%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB%202019%20%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83.pdf.

² Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області за I квартал 2018 року Формування сприятливого підприємницького середовища URL : <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/>.

³ Про затвердження Програми підтримки розвитку підприємництва у м. Харкові на 2018-2022 роки: URL: <https://ppr.kharkov.ua/ua/programa-pdtrimki-rozvitku-pdprimnictva-u-m-harkov-na-2018-2022-roki>.

сприяє розвитку конкуренції в інноваційній сфері. Програма визначає основні напрями реалізації державної політики розвитку підприємництва спільно з інвестиційно-інноваційними направленостями розвитку міста. У місті Харкові зареєстровано більше 15 тисяч суб'єктів малого та середнього бізнесу, на яких зайнято більше 200 тисяч осіб, і які потребують фінансової підтримки для впровадження інновацій.

У лютому 2018 року оновлено склад Координаційної ради з питань розвитку підприємництва, зовнішньоекономічної діяльності та залучення інвестицій при Харківському міському голові у складі 30 осіб на чолі з міським головою, завдання якої також сприяти інноваційному розвитку міста.

Сильною стороною розвитку інноваційного суспільства є висока спроможність, зокрема, у Харкові до активізації інноваційної активності, але гальмує це недостатня компетентність підприємців у конкретних стратегічних зонах господарювання при запровадженні інновацій.

Загрозами стримування розвитку підприємництва в інноваційному суспільстві є невітлення привабливих інвестиційних та інноваційних проєктів, дефіцит інвестиційних ресурсів, відсутність мотивації до інвестиційної та інноваційної діяльності, нерозвинута інфраструктура підтримки підприємництва (наявність бізнес-інкубаторів; технопарків; лізингових компаній), що відзначено у Програмі¹.

Одним із завдань Програми є впровадження нових фінансово-економічних та організаційних технологій підтримки розвитку підприємництва. За п.4.2 основною метою фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки є мобілізація фінансових ресурсів з усіх можливих джерел фінансування для забезпечення ефективного функціонування суб'єктів підприємницької діяльності та формування позитивного інвестиційного клімату міста.

Фінансово-кредитна та інвестиційна підтримка спрямована на спрощення доступу підприємств до кредитних та інвестиційних ре-

¹ Про затвердження Програми підтримки розвитку підприємництва у м. Харкові на 2018-2022 роки: URL: <https://ppr.kharkov.ua/ua/programa-pdtrimki-rozvitku-pdprimnictva-u-m-harkov-na-2018-2022-roki>.

сурсів, забезпечення сприятливих умов для розвитку підприємництва. Програмою передбачено впровадження нових фінансово-економічних та організаційних технологій підтримки розвитку підприємництва, для чого можуть бути використані переваги венчурного фінансування.

За глобальним інноваційним індексом Україна має середній результат серед інших країн¹, що вимагає пошуку нових інструментів як технологічного розвитку, так і фінансового забезпечення цього процесу. В умовах глобалізації постає необхідність активізації інноваційної діяльності при загальному стані погіршення впровадження інновацій, що, зокрема, обумовлено обмеженістю обсягів фінансових ресурсів.

Отже, питання фінансового забезпечення розвитку інноваційних підприємств є актуальним, враховуючи дефіцит власних фінансових та високу вартість інвестиційних ресурсів.

Неодмінними складовими інноваційної діяльності є проведення науково-дослідницьких і дослідно-конструкторських робіт; створення інновацій та їх комерціалізація. Для розвитку інноваційного підприємства застосовується ресурсний підхід, в якому фінансове забезпечення відіграє пріоритетну роль.

Суттєвим гальмом зацікавленості в інноваціях є їх ризиковий характер, певний термін очікування одержання фінансового ефекту, тому при експертному оцінюванню перспектив впровадження інновацій відсутні гарантії, що знижує зацікавленість інвесторів.

А. Б. Почтовюком побудована система фінансового забезпечення інноваційної діяльності підприємства². Виділені науковцем складові відображають основні напрями організації процесу фінансування інноваційної діяльності на підприємствах. Виокремлено такі форми фінансового забезпечення підприємств: самофінансування, бюджетне фінансування, кредитування, інвестування. Можливе використання і інших форм, наприклад, фінансового лізингу.

¹ National Association of Manufacturers. URL: <http://www.nam.org>.

² Почтовюк А. Б. Фінансове забезпечення інноваційної діяльності підприємств у сучасних умовах *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2016. № 3 (75) URL : file:///E:/5ypc/pфп/Nvpushk_2016_3_19.pdf.

Але здебільшого використовуються поєднані форми, які бажано сполучити з інструментами державної підтримки інноваційного підприємництва через створення привабливих механізмів упровадження нововведень шляхом удосконалення правового регулювання і стимулювання інноваційного розвитку всіх сфер економіки, а також захисту інтересів учасників інноваційної діяльності.

Для реалізації результативної інноваційної діяльності підприємства варто визначити резерви зростання інноваційної активності і посилити їх використання. Реалізація резервів потребує поступового запровадження нових технологій, зокрема, у сферах ресурсозбереження.

Проведений аналіз динаміки та структури джерел фінансування¹ довів, що вітчизняні підприємства для вирішення питань інноваційного розвитку здебільшого використовують власні кошти, основу яких становить прибуток. Фінансова криза, зниження кредитного рейтингу України, військовими дії негативно впливають на формування обсягів фінансування розвитку інноваційних підприємств. Також іноземні інвестори не зацікавлені за таких умов розвивати венчурний бізнес в Україні. Власні кошти підприємств продовжують займати більше 60% обсягів фінансування інноваційної діяльності.

У теперішній час приватний сектор ще недостатньо вкладає коштів у дослідження для розробки нових технологій та ринкове освоєння інновацій. Перспективним є використання можливостей наукових центрів за умов державної підтримки, але діюче нормативне регулювання суттєво обмежує можливості розвитку цього напрямку. Але в епоху економіки знань та кризи компетентності потрібні технологічні, інфраструктурні, та інституційні зміни для посилення інноваційної діяльності, зокрема, інвестування приватних капіталів у науково-технічну сферу.

Серед основних проблем, які стримують інноваційну діяльність в Україні, також виділяють недосконале нормативно-методологічне забезпечення. Тривалий період інноваційному законодавству України була властива певна фрагментарність та непослідовність, і незва-

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

жаючи на те, що 2011 року був розроблений проект Інноваційного кодексу України¹, його розгляд гальмується, отже, потрібні спільні зусилля зацікавлених осіб у прийнятті цього кодексу, який би сприяв систематизації процесів у інноваційній сфері.

У результаті дослідження виділено ряд факторів, що сповільнюють розвиток інноваційної діяльності підприємств, для їх нівелювання необхідно удосконалити і систематизувати нормативне регулювання процесів інноваційної сфери та розробити дієві механізми саме стимулювання фінансового забезпечення розвитку інноваційних підприємств.

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

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

Для розвитку інноваційного підприємництва світова практика демонструє важливість застосування державних програм, пов'язаних або із прямим фінансуванням окремих бізнес-проектів, або створенням сприятливих умов для залучення фінансування. Спрощення доступу до фінансування та вибір ефективних форм та методів підтримки розвитку інноваційного підприємництва сприяє покращенню життя населення будь-якої країни².

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

¹ Проект Інноваційного кодексу України. Харків: Право, 2011. 136 с.

² Сирветник-Царій В. В. Сучасні реалії фінансового забезпечення розвитку малого підприємництва в Україні. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2016. № 2. С. 181–187.

Проблемам фінансового забезпечення підприємництва присвячено багато наукових та практичних досліджень. Питаннями джерел фінансування підприємництва займався О. О. Другов¹, багатогранність правового регулювання спеціальних видів кредитування представлена у матеріалах Круглого столу «Економіко-правові проблеми розвитку та сприяння господарській діяльності в сучасних умовах»², цим питанням займався також Р. Пукала³, для практики спрощення доступу до фінансування приймаються місцеві програми розвитку підприємництва⁴.

На думку підприємців за даними опитування МФК пріоритетними факторами стримування розвитку діяльності малого та середнього бізнесу в Україні є⁵ високі податки та їх кількість, державне регулювання ліцензування, звітності та перевірок, низький внутрішній попит на продукцію і більше третини відзначили ускладнений доступ до фінансування. Отже, це є кращою практикою серед країн, які посилюють важливість малого та середнього бізнесу для економіки та фінансово сприяють його розвитку. Як приклад, Німеччина передбачала виділення на кредитування підприємств малого та середнього бізнесу 15,5 млрд. євро щорічно за переліком 200 програм підтримки під спільною назвою *Mittelstand*⁶.

¹ Другов О. О. Аналіз джерел фінансування розвитку малого та середнього бізнесу в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4(9). С. 115–120.

² Внукова Н.М. Забезпечення інституційного розвитку сфери підприємництва через спрощення доступу до спеціальних видів кредитування *Економіко-правові проблеми розвитку та сприяння господарській діяльності в сучасних умовах* Матеріали Круглого столу. Харків. Право. 2018. С. 3–7.

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

⁴ Затверджено Програму сприяння розвитку малого та середнього підприємництва на 2016-2020 роки: рішення VII сесії Харківської обласної ради VII скликання: URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/82461> дата звернення 15.08.2019; Про затвердження Програми підтримки розвитку підприємництва у м. Харкові на 2018-2022 роки: URL: <https://ppr.kharkov.ua/ua/programa-pdtrimki-rozvitku-pdprimnictva-u-m-harkov-na-2018-2022-roki>.

⁵ Малий і середній бізнес у пошуках місця в стратегії економічного зростання в Україні. URL: <http://old.niss.gov.ua/table/jalilo19/002.htm>.

⁶ Підтримати малий бізнес. Як Україна відстала від світу. URL: [https://espresso.tv/article/2017/07/11/malyuy_seredniy_biznes].

За доступністю кредитів для підприємств представлений великий прогрес у Руанді за легкістю отримання кредитів на розвиток підприємництва, кола ця нужденна африканська країна займає друге місце в рейтингу Doing Business¹.

Узагальнення умов кредитування в різних країнах² показало, що потребує певного узгодження питання кількості працівників у малих підприємствах, що є суттєво меншим в Україні, ніж в інших країнах, збільшення цього нормативу сприятиме підвищенню зайнятості, як уже було відзначено в постановці проблеми двозначна цифра облікової ставки НБУ визначає вартість кредитів, які в декілька разів більші, ніж в інших країнах, що відображається і не тільки на доступності до кредиту, але і на його розмірі.

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

Результати аналізу рівня застосування даних джерел в Україні та ефективності їх використання у підприємстві³ показали, що самофінансування залишається основним при фінансуванні інвестиційної діяльності і складає до 65 % витрат на інвестиції, що обґрунтовано не дозволяє досягти високих темпів розвитку⁴. Витрати на виконання НДР складають до 0,5 % в ВВП України, що є чотириразовим відставанням в середньому від країн ЄС, отже і кількість дослідників невпинно зменшується і складає близько 6 осіб на 1000 зайнятих по виконавцях і близько 4 осіб по категорії дослідників, тоді як в ЄС це

¹ Підтримати малий бізнес. Як Україна відстала від світу. URL: [https://espresso.tv/article/2017/07/11/malyu_seredniy_biznes].

² Гроші на бізнес від держави. В розвинених країнах уряди дають дешеві кредити малим підприємствам. URL: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/77577/Groshi_na_biznes_vid_derzhavy_V_rozvyenyh?a_srt=&a_offset=0/.

³ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁴ Другов О. О. Аналіз джерел фінансування розвитку малого та середнього бізнесу в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4(9). С. 115 – 120.

більше 20 осіб по виконавцях та 13 по дослідниках, отже відставання складає більше 3 разів¹.

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

Фінансування внутрішніх витрат за секторами діяльності щодо підприємців знизилось з 60% 2015 року до 35% 2017 року. Між тим підприємці фінансують наукові дослідження для підприємництва на 93% і співпрацюють з державою і вищою школою².

Такий рівень фінансового забезпечення інноваційного підприємництва в Україні не спрямований на стимулювання його розвитку, а може сприяти тільки досягненню рівня беззбитковості. Така ситуація з урахуванням пріоритетності розвитку підприємництва вимагає державного регулювання та підтримки³.

Відбувається удосконалення державної політики регулювання підприємництва через спрощення дозвільних процедур і реєстрації (зокрема, електронної), спрощення одержання адміністративних послуг, розвиток інфраструктури⁴. Але цього недостатньо в умовах обмеженості фінансових ресурсів. Прийнята Стратегія розвитку малого та середнього бізнесу в Україні до 2020 року⁵ передбачає збільшення частки малого та середнього бізнесу у валовій вартості та

¹ Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

² Там само.

³ Сирветник-Царій В. В. Сучасні реалії фінансового забезпечення розвитку малого підприємництва в Україні. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2016. № 2. С. 181–187.

⁴ Щодо пріоритетних завдань удосконалення політики розвитку малого підприємства в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень в Україні. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1455/>.

⁵ Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні до 2020 року. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?id=74affe35-b1f8-4492-87b6-bb124d3cee02>.

реалізації, збільшення частки експортоорієнтованих підприємств, збільшення частки ринків з конкурентною структурою. Суттєвий акцент в стратегії зроблено на зростання частки інноваційних підприємств, а також таких, що запроваджують інновації.

Розвиток інноваційного бізнесу визнано пріоритетом¹. Для його реалізації відбулося залучення міжнародних програм, зокрема, програми ЄС з фінансування бізнесу COSME, Horizon 2020 від Європейської комісії, від Німецького банку розвитку (KfW) та Німецько-Українського фонду (НУФ) на фінансування підприємств у виробничій сфері, сільському господарстві, для енергоефективності, сфери послуг та ін.² Три країни Східного партнерства (Україна, Молдова, Грузія) 2015 року отримали додатковий інструмент – набір програм «Підтримка МСБ в рамках Поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі» за вимогами Угоди про Асоціацію з ЄС, де визнано пріоритетом розвиток підприємництва і створено умови для покращення кредитування за рахунок ЄБРР та ЄІБ та надано можливість одержання позик у національній валюті за ставками кредитів в іноземній валюті мікро-, малим та середнім підприємствам, зокрема, із залученням фінансових установ. Так, з ПроКредитБанком у вересні 2017 року підписана фінансова угода на приблизно 3,6 млн євро з фінансування субпроектів малого бізнесу. До цієї ініціативи долучилися Кредобанк та Укргазбанк³.

Відповідно до Закону України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні”, який діє з 2012 року, періодично здійснюються програми з фінансування малого підприємництва, зокрема, для стимулювання експортної діяльності. Між тим, за період з 2012 до 2019 року під час дії цього закону в нього не вносились зміни. Державна підтримка реалізується за програми державного кредитування за зниженими відсотковими ставками. 2018 року актуальною стала програма від Ощадбанку у парт-

¹ Підтримати малий бізнес. Як Україна відстала від світу. URL: [https://espresso.tv/article/2017/07/11/malyuy_seredniy_biznes].

² Там само.

³ Красовська О. Європейські гроші для українського бізнесу: яку допомогу надає ЄС. URL: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2018/05/11/7081510/>.

нерстві із фондом WNISEF з кредитування соціального підприємництва під 5-10 % річних.

Прикладом можуть бути заходи Програми сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області на 2016–2020 роки, затвердженої рішенням Харківської обласної ради від 08 вересня 2016 року № 245-VII¹, в якій обрано для впровадження EU COSME – європейську програму підтримки малого та середнього бізнесу; EU HORIZON 2020 MSE – програму фінансування досліджень та інновацій в ЄС; EU 4BUSINESS – програму «Підтримка України з боку ЄС у відновленні економіки» (EU SURE); USAID – програму Агентства США з міжнародного розвитку та передбачено комплекс заходів щодо фінансово-кредитної підтримки бізнесу і розвитку інноваційної діяльності через залучення банківських та небанківських фінансових установ на умовах спрощення системи кредитування та мікрокредитування.

Види підтримки за рахунок ЄБРР²: інструменти розподілу ризиків: покращення умов кредитування малого та середнього бізнесу через зменшення ризиків для фінансових установ при наданні кредитів; хеджування валюти кредитів: можливість брати позики в національній валюті за ставками кредитування, близькими до іноземної валюти; інвестиційні стимули до модернізації своїх технологій та виробничих/сервісних процесів малого і середнього бізнесу, якщо метою інвестицій є дотримання стандартів та правил ЄС; технічна допомога через сприяння у підготовці бізнес-планів для отримання банківських кредитів; виявлення нових ринкових перспектив, які відкриває вільна торгівля з ЄС; поліпшення бізнес-середовища.

Одним з учасників цього процесу є Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва, який розвиває програми кредитування. За підсумками конкурсу мікрокредитування суб'єктів підприємницької діяльності 2017 року визначено двох переможців з креди-

¹ Затверджено Програму сприяння розвитку малого та середнього підприємництва на 2016-2020 роки: рішення VII сесії Харківської обласної ради VII скликання: URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/82461> дата звернення 15.08.2019.

² Красовська О. Європейські гроші для українського бізнесу: яку допомогу надає ЄС. URL: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2018/05/11/7081510/>.

туванням на 370,0 тис. грн. терміном на два роки. Позичальники ефективно використали ці кошти за цільовим призначенням, що буде підтверджено поверненням позики у запланований термін. Фондом здійснюється супровід чинних договорів безвідсоткового кредиту, зокрема аналіз запровадження бізнес проектів, цільового використання отриманих коштів та контроль за своєчасним поверненням позики, що є ствердним не тільки з точки зору повернення коштів, але й уведення у діяльність суб'єктів інноваційного підприємництва стандартів фінансової дисципліни. Для порівняння Регіональний фонд підтримки підприємництва Івано-Франківської області спрямував більше 925 тис. грн на кредитування дев'яти бізнес-проектів підприємців у сферах зеленого туризму, переробки сільсько-господарської продукції, послуг станцій технічного обслуговування, виробництва швейних виробів та ін., де не визначений рівень їх інноваційності.

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

Щодо Програми підтримки розвитку підприємництва у м. Харкові на 2018-2022 роки, затвердженої сесією міської ради 08/11/2017 року², то в ній відзначено, що малий та середній бізнес, де зареєстровано більше 15 тисяч суб'єктів, сприяє розвитку конкуренції в інноваційній сфері, що потребує фінансової підтримки для впровадження інновацій, зокрема, через фінансовий лізинг³. Також одним із завдань є впровадження нових фінансово-еконо-

¹ Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області за I квартал 2018 року Формування сприятливого підприємницького середовища URL : <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/>.

² Про затвердження Програми підтримки розвитку підприємництва у м. Харкові на 2018-2022 роки: URL: <https://ppr.kharkov.ua/ua/programa-pdtrimki-rozvitku-pdprimnictva-u-m-harkov-na-2018-2022-roki>.

³ Там само.

мічних та організаційних технологій через мобілізацію фінансових ресурсів з усіх можливих джерел фінансування для забезпечення ефективного функціонування суб'єктів підприємницької діяльності та формування позитивного інвестиційного клімату міста, зокрема, через проведення широкомасштабних міжнародних форумів.

Фінансово-кредитна політика держави та органів місцевого самоврядування має бути спрямована на стимулювання розвитку малого інноваційного підприємництва¹, зокрема, через реєстрацію старт-апів забезпечення їх фінансової самостійності.

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

Формування конкурентоспроможної економіки у всіх прикордонних регіонах України є стратегічним завданням фінансово-економічної політики, де суттєвою складовою є підтримка розвитку малого та середнього бізнесу.

¹ Щодо пріоритетних завдань удосконалення політики розвитку малого підприємництва в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень в Україні. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1455/>.

Харківський регіон є прикордонним, що необхідно враховувати при формуванні програм розвитку підприємницької діяльності¹. Враховуючи, що у Харківській області станом на 01.03.2019 діє майже 150 тисяч суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, розвинута ринкова інфраструктура, зокрема, фінансова, що може бути ефективно використано для розвитку бізнесу, і вдало реалізується через заходи Програми сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області на 2016–2020 роки, затвердженої рішенням Харківської обласної ради від 08 вересня 2016 року № 245-VII, в якій обрано комплекс заходів щодо фінансово-кредитної підтримки бізнесу через залучення банківських та небанківських фінансових установ на умовах спрощення системи кредитування та мікрокредитування.

Одним з учасників цього процесу є Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва, який займається розвитком програм кредитування через конкурс мікрокредитування, між тим це є незначними обсягами для пришвидшення розвитку бізнесу у прикордонному регіоні. Для цього передбачається залучення іноземних інвестицій через створений Реєстр інвестиційних проєктів (пропозицій), який включає майже 60 позицій загальною вартістю більше 1640 млн. дол. США (це промисловість, будівництво, енергетика, сільське господарство, житлово-комунальне господарство, медицина, екологія, ІТ сфера)². Але це є недостатнім і передбачає більше широке охоплення різних галузей для посилення імпульсу розвитку бізнесу на всій території прикордонного регіону.

Фінансово-кредитна та інвестиційна підтримка має бути спрямована на спрощення доступу бізнесу до кредитних та інвестиційних

¹ Внукова Н. М. Фінансове забезпечення сприяння розвитку підприємництва в інноваційному суспільстві. *Модернізація фінансово-кредитної системи України: виклики глобалізації*: матеріали всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (20 березня 2019 року). Кривий Ріг: Доннет ім. М.Туган-Барановського, 2019. С. 124–127.

² Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємства в Харківській області за I квартал 2018 року Формування сприятливого підприємницького середовища. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/>.

ресурсів, забезпечення сприятливого клімату для розвитку бізнесу. Програмою передбачено впровадження нових фінансово-економічних та організаційних технологій через переваги венчурного фінансування та європейських інструментів розвитку малого та середнього бізнесу.

Враховуючи, що за підсумками 2018 року Україна посідає п'яте місце серед країн-експортерів аграрної продукції на ринок ЄС¹, саме ця галузь може потребувати найбільшої фінансово-економічної підтримки через наступні фінансові джерела: державні програми підтримки бізнесу, міжнародну фінансову допомогу, зокрема, EU COSME (2014-2020) – європейську програму підтримки малого та середнього бізнесу, сприяння фермерам через кредитні спілки, використання векселів, факторингу та фінансового лізингу. Між тим посилюючим фактором будь-якої фінансово-економічної програми є інструмент кластеризації. Харківський регіон, як прикордонний, через євро регіон «Слобожанщина» сприяв формуванню транскордонних кластерів, але в діючих кризових умовах подібної співпраці перспективним є піднесення кластерних технологій у прикордонних районах регіону для формування успішних практик інтеграції в аграрній сфері.

Процес створення агротуристичного кластера «Енергія змін-Еко-громада» - це добровільне і неформальне об'єднання різних суб'єктів, географічно зосереджених в одному прикордонному Дергачівському районі, з метою виробництва, переробки і реалізації сільськогосподарської продукції та поширення внутрішнього і в'їзного туризму. Формування нової моделі конкурентоздатної та інвестиційно привабливої економіки сільських прикордонних територій сприятиме посиленню безпеки кордонів, розвитку сільської господарської кооперації та міжмуніципального співробітництва громад прикордонного району Харківської області, створення проектів територіального та міжсекторального співробітництва, які зможуть суттєво збільшити можливості використання різних фінансово-економічних інструментів підтримки бізнесу.

¹ Європейські інструменти для розвитку малого та середнього бізнесу України. Міжнародний Фонд «Відродження», 2019.22 с.

У теперішній час помітно підвищення попиту на кредитні ресурси для розвитку підприємництва, зокрема, інноваційного. Кризові явища в економіці зумовлюють зниження доступу до фінансування, що викликає необхідність застосування альтернативних (спеціальних) методів кредитування, одним з яких є овердрафт.

Даний вид фінансових послуг з використанням овердрафтного кредитування є швидким в оформленні, своєчасним для забезпечення фінансування поточної діяльності, але рівень споживання спеціального виду кредитування не є достатньо високим, але підвищується.

Теоретичні і практичні аспекти овердрафту досліджували Дерев'яно С.¹, Мовчан О.В.², Нагребельна В. І.³ та ін. Для забезпечення полегшення доступу до кредитування суб'єктів підприємництва використання овердрафту є обґрунтованим, тому що він покриває розриви у нестачі коштів для здійснення операційної діяльності у будь-який час відповідно до угоди з кредитором на кредитування за поточним рахунком при надходженні платіжних документів у межах встановленого ліміту⁴.

Нормативний підхід до овердрафтного кредитування представлений у статті 1069 Цивільного кодексу України, але замість поняття «овердрафт» використовується термін «кредитування рахунку»⁵, зокрема, карткового.

Визначення поняття «овердрафт» надається у Глосарії НБУ⁶, де відзначено, що це форма короткострокового кредиту в межах встанов-

¹ Дерев'яно С. Особливості застосування овердрафтного кредиту в Україні. *Бухгалтерія в сільському господарстві*. 2012. № 4. С. 15–22.

² Мовчан О. В., Внукова Н. М. Ієрархія факторів ризиків банку при овердрафтному кредитуванні. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2013. Випуск 4 (41). С. 6–10.

³ Нагребельна В. І. Теорія та практика визначення ліміту кредитування у формі овердрафт. URL: http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66890.doc.htm.

⁴ Овердрафт і контокорент як види кредитування по поточному рахунку. URL: <http://ekonomist.kiev.ua/education/kredyty/overdraft-i-kontokorent-yak-vidi-kredituvannya-po-potochnomu-rahunku.html>.

⁵ Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV із змінами. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

⁶ Глосарій банківської термінології Національного банку України. URL: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123483.

леного банком ліміту, що допускає здійснення розрахунків клієнтом на поточному рахунку при недостатності коштів. Особливістю овердрафту відносно кредиту є те, що на погашення існуючої заборгованості спрямовуються повністю всі кошти, що надходять на рахунок клієнта.

Визначення поняття овердрафт розглядається багатьма дослідниками, які не дійшли узгодження свого бачення цієї фінансової послуги, що з одного боку надає можливості для подальшої дискусії, а з іншого – обмежує зняття протиріч щодо уявлень кредитора і позичальника про переваги застосування цього спеціального виду кредитування.

Овердрафт використовується на різноманітні потреби суб'єктів підприємництва, особливо актуальними є виплата заробітної плати та розрахунки з бюджетом, де встановлені чіткі графіки та обмеження у часі. Перевагою овердрафту є те, що це поновлювана кредитна лінія за договором, коштами якої позичальник (суб'єкт підприємництва) може користуватися в межах встановленого ліміту багато разів за умови їх вчасного повернення.

Сучасна банківська система пропонує декілька видів овердрафту¹, що сприяє спрощенню доступу до фінансування. Для визначення банками розміру овердрафту для клієнтів, який складає 10-30% середньомісячних надходжень на поточні рахунки, що відкриті в банку протягом останніх трьох місяців, враховується кредитоспроможність та кредитна історія позичальника, коливання надходження коштів на поточний рахунок, середній рівень залишку коштів протягом місяця тощо². Незважаючи на ретельну оцінку суб'єкта підприємництва послуга овердрафту в цілому є доступною і поширеною у світі. Перевага надається тим клієнтам, які мають побудовану стратегію розвитку продажів, отже, для домогосподарств цей вид кредитування не є визнаним, що створює суттєві резерви для його подальшого розширення, зокрема, через карткові рахунки, а також через зниження процентних ставок.

¹ Нагребельна В. І. Теорія та практика визначення ліміту кредитування у формі овердрафт. URL: http://www.rusnauka.com/14_NPRT_2010/Economics/66890.doc.htm.

² Дерев'яно С. Особливості застосування овердрафтного кредиту в Україні. *Бухгалтерія в сільському господарстві*. 2012. № 4. С. 15–22.

Розгляд у динаміці процентних ставок за овердрафтом у деяких країнах ЄС¹ показав, що вони знижуються, а також між країнами є відмінності. Найнижчий рівень у Нідерландах та Італії, на 3-4 п.п. він вищий у Німеччині та Франції, тому що у різних країнах еволюційно склалася своя практика управління овердрафтним кредитуванням.

Країною, що має найбільш високий рівень розвитку овердрафтного кредитування є Великобританія², де всі поточні рахунки допускають одержання власником рахунку короткострокового кредиту в формі овердрафту. Ризиком для суб'єктів підприємництва у цій країні є поширена практика штрафування за несвоєчасне погашення заборгованості за овердрафтом. але додатковою перевагою є встановлення деякими банками так званого «пільгового періоду», під час якого клієнт має право погасити заборгованість без сплати додаткових відсотків³.

Овердрафтом у Німеччині вважається кредитна лінія, що є погодженою з банком та має встановлену межу, яку неможна перевищувати. Частіше за все овердрафт стосується заробітних плат самого клієнта або його працівників з прив'язкою до особистого кредитного рейтингу⁴.

Великий портфель овердрафтного кредиту в Україні має ПАТ КБ «Приватбанк», де пільговий період несплати відсотків складає 55 днів⁵. Серед фізичних осіб, що користуються овердрафтом, суттєва перевага надається емітованим карткам з кредитом саме цього банку.

¹ Revolving loans and overdrafts. Monetary and financial statistics of the European Central Bank. URL: https://www.ecb.europa.eu/stats/money/interest/interest/html/interest_rates_A2Z1.A.A.2250.N.en.html.

² Consumer credit research: overdrafts. URL: [https://www.the-fca.org.uk/consumer-credit-research-overdrafts?field_fcasf_sector=unset&field_fcasf_page_category=unset;what are the different types of Overdrafts we talk about? URL: http://personal.rbs.co.uk/personal/current-accounts/overdrafts.html](https://www.the-fca.org.uk/consumer-credit-research-overdrafts?field_fcasf_sector=unset&field_fcasf_page_category=unset;what%20are%20the%20different%20types%20of%20Overdrafts%20we%20talk%20about?URL=http://personal.rbs.co.uk/personal/current-accounts/overdrafts.html).

³ Personal overdrafts in Lloyds bank URL: <http://www.lloydsbank.com/current-accounts/personal-overdrafts.asp?snum=1>.

⁴ Banking in Germany. URL: http://www.toytowngermany.com/wiki/Banking_in_Germany; How to use an overdraft facility correctly. URL: <https://www.deutscheskonto.org/en/overdraft-facility>.

⁵ Картка «Універсальна», Приватбанк. URL: <https://privatbank.ua/platezhnie-karty/universalna>.

Підвищений попит пояснюється привабливими умовами овердрафтного кредитування, високими розмірами кредитного ліміту, сучасними інноваційними способами розрахунків.

Суттєва частка цього банку на ринку овердрафтного кредитування і суб'єктів підприємництва, де додатковою перевагою є високотехнологічний інтернет-банкінг та мінімізація можливих ризиків коливання курсу національної валюти.

Кожен банк самостійно встановлює перелік необхідних документів для відкриття послуги овердрафту, що має свої переваги та недоліки, тому що можна враховувати індивідуальний попит клієнта, а з іншого боку при суттєвих відмінностях у документообігу додаткове навантаження на позичальника при одержанні даної послуги в різних фінансових установах.

Враховуючи певну ризиковість послуги овердрафту для кредитора, банк у разі необхідності може вимагати надання інших документів і відомостей, необхідних для прийняття рішення про кредитування, а також одержання додаткової інформації від позичальника при виникненні запитань після обговорення поданих документів. Отже, управління розвитком овердрафту є багатоскладовим процесом, який потребує узгодженості дій кредитора і позичальника та певного організаційного і правового супроводження для посилення привабливості цієї фінансової послуги і спрощення доступу до неї.

Зважаючи на викладене, зазначимо, що фінансове забезпечення сприяння розвитку підприємництва в інноваційному суспільстві є актуальним і перспективним напрямом змін через запровадження нових інструментів фінансування інновацій. Програмний підхід, який застосовується для розвитку підприємництва на місцевому рівні, є важливою складовою цих перетворень, але потребує розширення способів фінансування, зокрема, через венчурні фонди та інші форми запуску стартапів.

Фінансово-економічні інструменти сприяння розвитку бізнесу в прикордонному регіоні є актуальним і перспективним напрямом змін через запровадження нових видів та напрямів фінансування. Програмний та кластерний підходи, які застосовується для розвитку

бізнесу на регіональному рівні, є важливою складовою цих перетворень, але це вимагає розширення засобів фінансування, зокрема, через сполучення їх видів.

Овердрафт є спеціальною формою короткострокового кредиту для покриття тимчасового дефіциту оборотних коштів. Сучасна банківська система пропонує різні види овердрафтів, що розширює їх доступність. Овердрафтне кредитування є універсальним інструментом для фінансування поточних потреб суб'єктів підприємництва, що надає позичальнику суттєві переваги порівняно з іншими джерелами. Іноземний досвід використання овердрафту є позитивним і свідчить про постійний розвиток останнього для посилення доступу до фінансування. Зростання поширеності овердрафту є привабливим для підприємництва, зокрема, інноваційного, що дозволяє позичальникам без помітних фінансових витрат і швидко одержати спеціальний кредит і прискорити оборот коштів у національній економіці.

Узагальнюючі викладене, можна зробити висновок, що існує необхідність розроблення та реалізації дієвої політики державної фінансово-кредитної підтримки малого підприємництва¹ через реалізацію заходів з удосконалення кредитної та податкової політики, можливої прямої фінансової підтримки держави через фінансування за рахунок бюджетних коштів державних, галузевих та чільних регіональних програм підтримки підприємництва; залучення коштів місцевих бюджетів для фінансування цільових проектів та регіональних програм розвитку підприємництва; заохочення фінансових установ до надання коштів на підтримку розвитку малого підприємництва за пріоритетними напрямками тощо.

¹ Державна фінансова підтримка розвитку малих підприємств. URL: <https://msd.in.ua/derzhavna-finansova-pidtrimka-rozvitku-malix-pidpriyemstv/>.

2.2. Державні та місцеві гарантії як форми державної підтримки суб'єктів господарювання

В Україні, як і в європейських країнах, державна підтримка суб'єктам господарювання становить собою один із механізмів ефективного функціонування внутрішнього ринку і антикризової політики; залучення інвестицій; запобігання невиннованому спотворенню конкуренції; сприяння реалізації стратегічно важливих проектів, прискорення економічного розвитку, доступу суб'єктів господарювання до кредитних ресурсів комерційних банків, лізингових компаній, інвестиційних фондів; зміцнення бюджетної дисципліни та контролю за ефективністю витрачання державних і місцевих ресурсів. Тож абсолютно логічно, що державну підтримку суб'єктів/галузі наковці визначають як комплекс заходів, спрямований переважно на фінансове стимулювання діяльності певних видів суб'єктів/галузі для забезпечення соціально-економічного сталого розвитку держави, що здійснюється органами державної влади або місцевого самоврядування в порядку та за умов, передбачених законодавством, за допомогою розподілу, перерозподілу та витрачання публічних фінансових ресурсів шляхом виділення фінансових активів з бюджетів (пряма державна підтримка) або використання певних фінансових важелів, які забезпечуються за рахунок коштів бюджетів (непряма державна підтримка)¹.

Відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»² державна допомога суб'єктам господарювання становить собою підтримку у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності. У ст. 4 зазначеного

¹ Тригубенко М.В. Понятіе и формы государственной финансовой поддержки научным учреждениям в Украине: правовой аспект. *Legea si Viata*. 2016. № 11/2. С. 120–123.

² Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01 лип. 2014 р. № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#n42>.

нормативно-правового акта закріплені форми такої допомоги, однією з яких є надання гарантій.

Зазвичай гарантії залежно від їх правового режиму поділяють на приватно-правові (наприклад, банківські) та публічно-правові. Тож зважаючи зміст ст. 4 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» використовується термін «гарантії», з урахуванням того, що така допомога полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів, констатуємо, що до публічно-правових гарантій наразі відносяться державні і місцеві гарантії, передбачені ст. 17 Бюджетного кодексу України.

Показово, що термін «державні гарантії» використовується в різних галузях українського законодавства – конституційному, фінансовому, господарському тощо. Однак, як слушно зазначають науковці, змістове навантаження цього терміну суттєво різняться. Приміром, у фінансовому законодавстві поняття «державні гарантії» має особливий юридичний зміст, оскільки визначається як вид боргового зобов'язання держави, за яким держава зобов'язується при настанні гарантійного випадку сплатити бенефіціару за його вимогою визначену в зобов'язанні грошову суму за рахунок коштів відповідного бюджету¹. Що стосується інших галузей законодавства, то дефініція «державні гарантії» використовується переважно у загальноприйнятому значенні закріплення зобов'язань держави з забезпечення прав фізичних та юридичних осіб (закріплення стабільних умов діяльності для певних суб'єктів господарювання чи суб'єктів інвестиційної діяльності, соціальних зобов'язань держави стосовно забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації, щодо протидії виникненню і поширенню певних захворювань, ядерної безпеки, стосовно надання безоплатної правової допомоги тощо)².

Правове регулювання відносин щодо надання державних і місцевих гарантій здійснюється нормами як фінансового, так і цивільного

¹ Нефьодов С.В., Рядінська В. О. Фінансово-правове регулювання надання державних (місцевих) гарантій в Україні: монографія. Київ, 2019. С. 20, 21.

² Нефьодов С.В. Категорія «державні гарантії» в юридичній науці. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 2. С. 96.

та господарського права. Водночас, за справедливим застереженням науковців, спостерігається пріоритет фінансово-правового регулювання над приватноправовим, що зумовлено публічно-правовою природою суспільних відносин, що аналізуються.¹ Наведене є цілком логічним. Зазначимо, що усі форми державної допомоги суб'єктам господарювання, закріплені в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» характеризуються певними особливостями, не є виключенням державні та місцеві гарантії. Зокрема, відмінність гарантії від інших форм державної (публічної) допомоги полягає в тому, що при її наданні не виникає зобов'язання здійснювати видатки, тобто витратити кошти згідно з затвердженою бюджетною програмою, а формується умовний борг публічного утворення, яке надає такий вид державної допомоги, – гарантований борг.² Окрім того, застосування державної (місцевих) гарантії спрямовано, насамперед, не на забезпечення належного або реального виконання перед кредитором зобов'язання боржника, а на стимулювання діяльності у певній сфері господарювання чи певного суб'єкта господарювання, діяльності, визнаної державою такою, що заслуговує підтримки³.

Показово, що бюджетне законодавство України не містить визначення державних та (або) місцевих гарантії. У п. 15¹ ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України закріплено визначення поняття «гарантійне зобов'язання», яке становить собою зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання – резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію. Порядок надання державних та місцевих гарантії регламентовано ст. 17 Бюджетного кодексу України.

¹ Буряк І. В. Фінансово-правове регулювання місцевих гарантії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. С. 29.

² Буряк І. В. Фінансово-правове регулювання місцевих гарантії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. С. 13.

³ Нефьодов С.В., Рядінська В.О. Фінансово-правове регулювання надання державних (місцевих) гарантії в Україні: монографія. Київ., 2019. С. 39; Єрко Г.Г., Рядінська В.О. Правове регулювання надання державної фінансової підтримки в Україні: монографія. Київ., 2016. С. 55.

З огляду на те, що законодавець не визначає змістового наповнення категорій «державні гарантії» та «місцеві гарантії», звернемося до наукових напрацювань. Відразу зауважимо, що у наукових джерелах при характеристиці наведених явищ не звертається увага на тому, у якому саме контексті розглядаються державні та місцеві гарантії: як правовідносини, правові інститути, чи певна діяльність уповноважених органів.

Так, О. Р. Гофман пропонує визначати державну гарантію як письмове, строкове, платне, грошове зобов'язання України щодо виконання гарантованого зобов'язання перед кредитором, за умови прострочення його виконання боржником, у порядку встановленому законом та договором, що виникає на конкурсній основі, унаслідок прийняття відповідного акта Кабінетом Міністрів України, у межах, за рахунок і за напрямками, визначеними законом про Державний бюджет України¹. В цілому такий підхід дозволяє охарактеризувати сутність розглядуваного явища. Вочевидь, що у даному випадку науковець акцентує увагу на державній гарантії як правовідносинах. При цьому такі відносини реалізуються через здійснення операцій, пов'язаних з наданням державою гарантії на відповідних умовах з метою державно-допомоги суб'єктам господарювання. Однак, наразі не всі гарантії передбачають проведення конкурсу, а також не завжди при наданні державної гарантії наявне прострочення виконання зобов'язання господарюючим суб'єктом, адже фінансових зобов'язань у гаранта перед кредитором на момент надання гарантій не виникає.

Дещо інакше підходить до визначення державних гарантій І. В. Грачова. Вчена вважає, що їх характерними ознаками є такі, як: 1) регламентована насамперед нормами публічного права, а норми приватного права застосовуються лише у випадках, прямо передбачених законом; 2) гарантом виступає держава, яка самостійно визначає порядок надання гарантії, на підставі чого сторони у вказаних правовідносинах є нерівними; 3) хоча вона здійснюється і щодо матеріальних благ, її основна мета – стимулювання державою інвести-

¹ Гофман О. Р. Державна гарантія як засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань: автореф. дис... канд. юрид. наук, Одеса, 2014. С. 8.

ційної діяльності¹. Зазначимо, що фінансово-правові відносини завжди характеризується нерівністю суб'єктів, відносини надання державних та місцевих гарантій не є виключенням. Водночас наразі акценти навіть у регулюванні фінансових відносин дещо змінюються. Режими правового регулювання в сучасних умовах починають будуватися таким чином, аби при очевидній спрямованості на забезпечення публічних інтересів, створювалися належні умови для повного задоволення інтересів суспільства, окремих осіб, гідного існування людини у державі. «Публічність фінансової діяльності, – пише О. Е. Лукашева, – не повинна нівелювати інтереси приватні, тобто інтереси зобов'язаних сторін фінансових правовідносин. Вказані інтереси повинні знаходитися на одному правовому рівні, а досягнення їх балансу має бути основною метою діяльності інститутів державної влади»². На таке цілком об'єктивне прагнення наразі стали звертати увагу дедалі більше вчених, адже «основне призначення держави полягає в побудові такої системи права, де враховувалися б інтереси всіх учасників цієї сфери суспільних відносин. Таким чином, для забезпечення необхідної організованості правовідносин, потрібним є дотримання балансу приватних і публічних інтересів і відображення їх в чинному законодавстві»³. Тож, зважаючи на наявні тенденції розвитку України, яка обрала шлях формування правової системи, що передбачає запровадження реальних засобів, здатних забезпечити її ефективно і результативно функціонування, державну допомогу суб'єктам господарювання, відносини державної гарантії також мають на меті задоволення не лише публічних інтересів, а й приватних.

С. В. Нефьодов і В. О. Рядінська пропонують використовувати поняття публічні гарантії як вид публічних умовних боргових

¹ Грачева И. В. Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств: финансово-правовой аспект. *Юридический мир*. 2007. № 1. С. 40–46.

² Лукашева О.Е. Конституційно-правові засади публічної фінансової діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2016. С. 23.

³ Макух О.В. Динаміка фінансових правовідносин: методологічний аспект: дис. доктора юрид. наук. Запоріжжя, 2017. С. 128, 129; Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография / под общ. ред. О.Ю. Бакаевой. Москва: Юрлитинформ, 2010. С. 48.

зобов'язань держави в особі відповідних органів (гаранта) перед кредитором (бенефіціаром) з повного або часткового виконання платежів на його користь за умов невиконання принципалом (третьою особою, зобов'язання за якою бере на себе гарант) боргових зобов'язань за одержаними позиками/кредитами щодо повернення грошових коштів, за рахунок коштів відповідних бюджетів.¹ Показово, що правники також зазначають ознаки, які притаманні публічним гарантіям. Це, зокрема: 1) виконання зобов'язань за публічною гарантією передбачається у витратній частині відповідного бюджету, проте відповідальність гарант несе лише у випадку неплатоспроможності принципала, тобто фінансових зобов'язань у гаранта перед бенефіціаром на момент надання гарантій не виникає; 2) за умов належного виконання принципалом своїх боргових зобов'язань перед бенефіціаром гарант фактично звільнюється від прийнятого раніше боргового зобов'язання; 3) умови надання гарантій визначаються гарантом в односторонньому порядку; 3) надання державних гарантій спрямовано на державну підтримку принципала; 4) гарант (який виступає як кредитор (регредієнт)) має право на регресні вимоги до принципала (вимагати відшкодування збитків, що виникли в результаті виплати ним сум при виконанні обов'язку замість боржника (регресата)); 5) у випадку виконання принципалом зобов'язань, забезпечених публічною гарантією, на відповідну суму зменшується зовнішній або внутрішній борг держави. У підсумку вчені пропонують закріпити поняття публічних гарантій у п. 43-1 ст. 1 Бюджетного кодексу України². Як вбачається такі міркування можуть мати місце, але більше як теоретична абстракція. Пояснимо нашу точку зору.

Дійсно, вказані гарантії характеризуються публічною природою. Це означає, що: (а) порядок їх надання регламентовано нормами публічного права, яким є бюджетне право; (б) обов'язковими учасниками у правовідносинах з надання таких гарантій є органи державної влади (зокрема, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України та ін.) та органи місцевого самоврядування (відповідні місь-

¹ Рядінська В.О., Нефьодов С.В. Фінансово-правове регулювання надання державних (місцевих) гарантій в Україні: монографія. Київ, 2019. 182 с.

² Там само.

кі ради); (в) порядок їх надання має яскраво виражений імперативний характер та нерівність учасників. Водночас з огляду на конвергенцію публічного і приватного інтересів при фінансово-правовому регулюванні, на що ми звертали увагу вище, суперечливість і динаміку розвитку економічної сфери, наявність багатьох чинників впливу, а також зважаючи на те, що головною метою державних гарантій є, перш за все, допомога суб'єктам господарювання, стимулювання державою певних сфер діяльності, серед наведених характеристик має бути також поєднання публічних і приватних інтересів.

Окрім того, вважаємо, що має бути застосовано інший підхід стосовно окреслення взаємозв'язку державної гарантії та державного боргу. Так, С. В. Нефьодов і В. О. Рядінська пишуть, що у випадку виконання принципалом зобов'язань, забезпечених публічною гарантією, на відповідну суму зменшується зовнішній або внутрішній борг держави. Дійсно, так може статися, але не у всіх випадках, оскільки не завжди відносини з державної гарантії призводять до виникнення відносин з державного боргу (фінансових зобов'язань у гаранта перед бенефіціаром на момент надання гарантій не виникає).

І ще одне зауваження. Законодавчо закріплюючи визначення саме публічних, а не державних і місцевих гарантій, ми тим самим будемо порушувати логіку, закладену в Бюджетному кодексі України. Це призведе до того, що дотримуючись запропонованого підходу С. В. Нефьодим і В. О. Рядінською виникне потреба у тому, що всі поняття, які за замістом є «парними» (тобто передбачають їх застосування у контексті як держави, так і на територіальних громадах, наприклад, місцевий бюджет – державний бюджет, місцевий борг – державний борг), ми будемо змушені перейменувати у публічні. Однак, навряд чи це потрібно робити. Об'єднання поняттям «публічні гарантії» двох взаємопов'язаних, однак цілком самостійних правових явищ, не сприятиме усуненню проблем у застосуванні юридичних термінів, а навпаки, буде їх провокувати.

Згідно з ст. 17 Бюджетного кодексу України державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України, на підставі: (а) рішення Кабінету Міністрів України – для забезпечення часткового виконання

боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України; (б) міжнародних договорів України – для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України. За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень вчиняє Міністр фінансів України (а з 1 січня 2020 року Голова Боргового агентства України)¹.

Щодо місцевих гарантій, то вони можуть надаватися за рішенням: 1) Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України, що належать до комунального сектору економіки міста або Автономної Республіки Крим, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій; 2) відповідної обласної ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкція об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а також реалізацію проектів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення².

Характеризуючи державні та місцеві гарантії, потрібно розглянути питання, пов'язане із визначенням кола суб'єктів, які беруть участь у їх наданні. Це відповідні міські ради, Міністерство фінансів (з 1 січня 2020 р. Боргове агентство України) та інші. Згідно із ч. 1 ст. 70

¹ Ст. 17 Бюджетного кодексу України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n407>; Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 14 листоп. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/293-20#n50>

² Ч. 2 ст. 17 Бюджетного кодексу України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n407>

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України.

На підставі аналізу ч. 2 ст. 17 Бюджетного кодексу України можемо зробити висновок, що місцеві гарантії надаються за рішенням таких суб'єктів, як: (а) Верховна Рада Автономної Республіки Крим; (б) відповідна міська рада; (в) відповідна обласна рада. У той же час потребує чіткого закріплення декілька аспектів. По-перше, які інші органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення про надання місцевих гарантій; по-друге, в яких випадках відповідні місцеві ради можуть або повинні уповноважити ці «інші органи місцевого самоврядування» на прийняття рішень про надання місцевих гарантій.

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

У 2016 році надано 13 державних гарантій на суму 21,9 млрд грн, а саме: щодо внутрішніх зобов'язань – 11 гарантій на суму 2,9 млрд грн за зобов'язаннями державних підприємств з метою підвищення обороноздатності і безпеки держави; щодо зовнішніх зобов'язань – на суму 5,3 млрд грн, або 180 млн євро для фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку під позичку ПАТ «Укргідроенерго» та 13,7 млрд грн, або 500 млн дол. США, – для забезпечення виконання боргових зобов'язань ПАТ «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України»¹.

¹ Звіт Рахункової палати про результати аналізу звітності щодо державного та гарантованого державою боргу за 2017 р. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/16-3_2017/Zvit_16-3_2017.pdf

У 2017 році було надано 6 державних гарантій на суму 8,0 млрд грн, а саме: щодо внутрішніх зобов'язань – 5 гарантій на суму 1,1 млрд грн. Зокрема, отримувачами державних гарантій були:

1) Приватне акціонерне товариство «Завод «Кузня на Рибальсько-му», Державна гарантія від 29.12.2017 №13010-05/229 (Постанова КМУ від 04.10.2017 №746), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 528,9 млн грн;

2) Державне підприємство «Київський бронетанковий завод», Державна гарантія від 29.12.2017 №13010-05/230 (Постанова КМУ від 04.10.2017 №747), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 381,4 млн грн;

3) Товариство з обмеженою відповідальністю «НВЦ «Інфозахист», Державна гарантія від 29.12.2017 №13010-05/232 (Постанова КМУ від 06.12.2017 №965), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 110,0 млн грн;

4) Товариство з обмеженою відповідальністю «ЕКОММ СО», Державна гарантія від 29.12.2017 №13010-05/231 (Постанова КМУ від 06.12.2017 №941), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 31,4 млн грн;

5) Товариство з обмеженою відповідальністю «РДЛ», Державна гарантія від 29.12.2017 №13010-05/233 (Постанова КМУ від 06.12.2017 №964), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 11,9 млн грн. Щодо зовнішніх зобов'язань, то у 2017 році було надано 1 гарантію. Отримувачем виступало Державне підприємство «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом», Договір гарантії від 21.12.2017 № 13010-05/203 (Постанова КМУ від 06.12.2017 №936), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 6,96 млрд грн¹.

У 2018 році спостерігалася схожа ситуація, адже було надано 9 державних гарантій на суму 8,9 млрд грн, а саме, щодо внутрішніх зобов'язань – 8 гарантій на суму 5,0 млрд грн, зокрема:

1) ДП «Шепетівський ремонтний завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/244 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 696),

¹ Попередні бюджети. URL: <https://mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>

сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 410,9 млн грн;

2) ДП «Житомирський бронетанковий завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/232 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 695), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 891,7 млн грн;

3) ДП «Миколаївський бронетанковий завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/241 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 698), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 252,3 млн грн;

4) ДП «Львівський бронетанковий завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/235 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 697), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 410,1 млн грн;

5) ДП «Київський бронетанковий завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/238 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 694), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 446,2 млн грн;

6) ДП «Харківський бронетанковий завод», Державна гарантія від 27.12.2018 №13010-05/229 (Постанова КМУ 29.08.2018) № 699, сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 790,4 млн грн;

7) ДП «Харківський бронетанковий завод», Державна гарантія від 28.12.2018 №13010-05/247 (Постанова КМУ 24.10.2018 № 879), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 534,3 млн грн;

8) ДП ДГЗП «Спецтехноекспорт», Державна гарантія від 28.12.2018 №13010-05/250 (Постанова КМУ 29.08.2018 № 693), сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 1,3 млрд грн.

Щодо зовнішніх зобов'язань, протягом 2018 року було надано 1 гарантію (Публічне акціонерне товариство «Державний експортно-імпорتنний банк України», Гарантійна угода від 26.06.2017 Закон України від 5 квітня 2018 року № 2395-VIII «Про ратифікацію Гарантійної угоди (Проект доступу до довготермінового фінансування) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку», сума гарантованої позики/кредиту в національній валюті – 3,9 млрд грн)¹.

Що стосується 2019 року, то у ст. 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» передбачено надання державних гарантії в обсязі до 27.280.659,7 тис. гривень: 1) за рішенням Кабіне-

¹ Попередні бюджети. URL: <https://mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>

ту Міністрів України: а) для забезпечення часткового виконання (не більше 80 відсотків) боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів; б) для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави (в обсязі до 5.000.000 тис. гривень). в) для забезпечення виконання боргових зобов'язань приватного акціонерного товариства «Укргідроенерго» за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційного проекту будівництва Дністровської гідроакумулюючої електричної станції (у складі трьох гідроагрегатів), інвестиційного проекту будівництва Канівської гідроакумулюючої електричної станції (у складі чотирьох гідроагрегатів), виключно за умови, що не менше 70 відсотків зазначеного фінансування використовується для закупівлі устаткування, обладнання та/або комплектуючих, країною походження яких є Україна. г) для забезпечення виконання боргових зобов'язань Державної іпотечної установи за внутрішніми кредитами (позиками), що залучаються з метою фінансування статутної діяльності, та за зовнішніми кредитами (позиками) з метою фінансування інвестиційного проекту «Забезпечення житлом на умовах іпотечного кредитування або фінансового лізингу»; 2) на підставі міжнародних договорів України за такими можливими напрямками: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку національної економіки, проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг українських підприємств¹. З огляду на наведене, можемо констатувати, що в законі про державний бюджет на відповідний рік встановлюється (1) обсяг грошових коштів, в межах яких можуть надаватися державні гарантії, (2) можливі суб'єкти господарювання, які можуть їх отримувати, а також (3) мета, для реалізації якої такі гарантії надаються.

¹ Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23 листоп. 2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

Стосовно 2020 року, то у ст. 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» встановлено, що у цьому році державні гарантії в обсязі до 29.274.083,1 тис. гривень можуть надаватися:

1) за рішенням Кабінету Міністрів України: а) для забезпечення часткового виконання (не більше 80 відсотків) боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів; б) для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави (в обсязі до 10.000.000 тис. гривень); в) для забезпечення виконання боргових зобов'язань Державної іпотечної установи за внутрішніми кредитами (позиками), що залучаються з метою фінансування статутної діяльності, та за зовнішніми кредитами (позиками) з метою фінансування інвестиційного проекту «Забезпечення житлом на умовах іпотечного кредитування або фінансового лізингу»;

2) на підставі міжнародних договорів України за такими можливими напрямками: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку національної економіки, проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг українських підприємств¹.

Як бачимо, у 2020 році також спостерігається тенденція, за якої застосування гарантій не збільшується. Така ситуація може бути обумовлена низкою факторів: спадом економічного розвитку; порушенням процедур надання гарантій Кабінетом Міністрів України; порушенням умов гарантування суб'єктами господарювання; недоліками у системі фінансового контролю за наданням державних гарантій та ін. Очевидно, що названі, та інші чинники в умовах економічного спаду і незбалансованого із року в рік державного бюджету, призводять до того, що надані державні гарантії можуть стати і у підсумку стають додатковим тягарем для державного бюджету. Про-

¹ Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14 листоп. 2019 р. №. 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>

те, потрібно враховувати й інший момент: за умови стабілізації ситуації, відновлення економічного зростання, механізм використання державних гарантій може стати додатковим стимулом для розвитку пріоритетних галузей економіки, «підживлення» інвестиційно-інноваційних відносин. Водночас наразі такі позитивні фактори невілюються низкою негативних аспектів, які ми позначимо далі.

Наприклад, наразі наявні певні порушення, які стають очевидними при аналізі механізму надання державних і місцевих гарантій через призму характеристики їх ознак. Так, законодавець визначає умови, за якими надається досліджуваний різновид державної підтримки суб'єктів господарювання. Зокрема, до них віднесено: платність, строковість, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом. Отже, державні (місцеві) гарантії (а) надаються на певний строк; (б) є оплатними та (в) їх виконання має бути належним чином забезпечене.

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

Водночас на практиці позначені норми бюджетного законодавства не виконуються. Наприклад, у п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання програми підвищення обороноздатності і безпеки держави в частині створення сучасної системи

висвітлення надводної обстановки» від 11.11.2015 № 926, передбачено, що принципал за публічною гарантією (дочірнє підприємство Державної компанії «Укрспецекспорт» – державне госпрозрахункове зовнішньоторгівельне підприємство «Спецтехноекспорт») звільнюється від зобов'язань надати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за державною гарантією, наданою в 2015 році для забезпечення виконання боргових зобов'язань за кредитом із залученням непокритого безвідкличного документарного акредитиву, що буде залучений дочірнім підприємством Державної компанії «Укрспецекспорт» – державне госпрозрахункове зовнішньоторгівельне підприємство «Спецтехноекспорт» з метою виконання Програми, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2015 р. № 799-18¹.

У Законі України «Про державний бюджет України на 2019 рік»² закріплено, що приватне акціонерне товариство «Укргідроенерго» за рішенням Кабінету Міністрів України може звільнитися від зобов'язання надавати майнове або інше забезпечення виконання зобов'язань за державними гарантіями та сплачувати до державного бюджету плату за їх надання. Як вбачається, такий підхід законодавця ставить нанівець забезпечення реалізації публічного інтересу у бюджетній сфері. Це полягає у тому, що: по-перше, до бюджету мають надходити певні кошти за надання гарантій (які є доходами бюджету), а по-друге, у тому, що у разі неможливості виконання суб'єктом господарювання умов договору, держава не зможе отримати відповідне задоволення за рахунок забезпеченого майна (якого фактично не буде у наявності). Окрім того, описана ситуація свідчить про порушення принципу рівності й недискримінації суб'єктів господарювання, оскільки зазначеному суб'єкту фактично надається перевага за рішенням Кабінету Міністрів України порівняно з іншими господарюючими суб'єктами.

¹ Деякі питання виконання програми підвищення обороноздатності і безпеки держави в частині створення сучасної системи висвітлення надводної обстановки : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 926. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2015-%D0%BF>

² Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23 листоп. 2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

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

Зважаючи на викладене, констатуємо, що питання стосовно звільнення від сплати і від надання забезпечення по гарантіям мають бути чітко зазначені у Бюджетному кодексі України. Це може бути здійснено через закріплення конкретних підстав, за наявності яких суб'єкт господарювання буде звільнений від оплати і надання забезпечення. При цьому прийняття рішення про таке звільнення може бути залишене як повноваження Кабінету Міністрів України. У той же час звернемо увагу, що надання таких преференцій стане економічно не вигідним для держави і територіальних громад, адже призведе до недоотримання доходів бюджетів. Тож це вимагає застосування виваженого підходу.

Згідно з ч. 3 ст. 17 Бюджетного кодексу України обов'язковою умовою надання державної (місцевої) гарантії є укладення відповідного договору. Сторонами такого договору будуть Міністерство фінансів України (місцевий фінансовий орган) та суб'єкт господарювання про погашення заборгованості суб'єкта господарювання перед державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) за виконання гарантійних зобов'язань. Істотними умовами такого договору мають бути зобов'язання суб'єкта господарювання щодо:

- (1) внесення плати за надання державної (місцевої) гарантії;
- (2) надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань за гарантією;

(3) відшкодування витрат державного (місцевого) бюджету, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань;

(4) сплата пені за прострочення відшкодування зазначених витрат. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати за боргованості у національній валюті з розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені;

надання гаранту права на договірне списання банком коштів з рахунків суб'єкта господарювання на користь гаранта. Отже, спосіб забезпечення виконання зобов'язань визначається у відповідному договорі між сторонами.

Крім наведених умов законодавець регламентував форму та істотні умови договору щодо надання державної (місцевої) гарантії. Так, вказаний правочин оформляється в письмовій формі та має визначати: предмет гарантії; повні найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання і кредитора (у разі гарантування виконання зобов'язань за кредитним договором); обсяг кредиту (позики); обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання; права та обов'язки гаранта і кредитора; умови настання гарантійного випадку; строк дії гарантії¹.

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

Позначимо, що надання державних гарантій за запозиченнями, погашення яких здійснювалося з державного бюджету, було доволі поширеним явищем в період з 2004 по 2012 роки (наприклад, гарантії, надані «Укравтодор», якою починаючи з 2004 року було залучено

¹ Бюджетний кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n407>.

понад 32 млрд грн.¹ Ще раз підкреслимо, що за такого підходу держава фактично сама собі надавала гарантії, а це суперечить не лише логіці й чинним вимогам національного й міжнародного законодавства, а й не дозволяє відобразити реальний обсяг бюджетного дефіциту й державного боргу країни. Тож, чинні положення Бюджетного кодексу України у розглядуваному контексті є логічними і доцільними.

Що стосується місцевих гарантій, то Порядок їх надання регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2012 р. № 541 (далі – Порядок № 541). Згідно з п. 2 цього Порядку № 541 місцева гарантія надається на підставі рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної чи міської ради, яке повинне містити такі відомості: 1) назву інвестиційного проекту, для виконання (реалізації) якого залучається кредит (позика) під гарантію; 2) повне найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, для забезпечення боргових зобов'язань якого надається гарантія; 3) умови надання кредиту (позики) - обсяг, строк, відсотки за користування кредитом (позикою) та строки їх сплати; 4) обсяг гарантійних зобов'язань та порядок їх виконання; 5) строк дії гарантії; 6) розмір і вид забезпечення виконання боргових зобов'язань позичальника; 7) розмір плати за надання гарантії. Фактично наведені положення дублюють вимоги Бюджетного кодексу України.

Обсяг та умови надання місцевої гарантії погоджуються з Міністерством фінансів шляхом надсилання Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною чи міською радою, що має намір надати місцеву гарантію, письмового повідомлення, до якого додаються:

1) проект рішення про надання гарантії;

2) висновок Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної держадміністрації, виконавчого органу міської ради стосовно доцільності залучення кредиту (позики) під місцеву гарантію для виконання (реалізації) інвестиційного проекту, що містить інформацію про: зміст, цілі, завдання та очікувані результати; вплив інвестиційного проекту на економічний і соціальний розвиток відповідної те-

¹ Башко В. Й. Напрями вдосконалення механізму надання державних гарантій в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 6. С.75.

риторії; оціночну вартість інвестиційного проекту та строки їх виконання (реалізації); обсяг кредиту (позики), які залучаються для виконання (реалізації) інвестиційного проекту, джерела їх повернення; оцінку ефективності виконання (реалізації) інвестиційного проекту;

3) прогностні графіки виплати, погашення та обслуговування: кредиту (позики), що залучається під місцеву гарантію; місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу в розрізі кредитів (позик) за період з кінця бюджетного періоду, що передує поточному, до дати остаточного погашення (за формою, затвердженою Мінфіном);

4) розрахунки і обґрунтування надання гарантії з урахуванням вимог частини третьої статті 18 Бюджетного кодексу України (за формою, затвердженою Мінфіном);

5) обґрунтування обсягу доходів бюджету розвитку спеціального фонду бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету, який планується спрямовувати на погашення основної суми місцевого боргу протягом усього періоду його погашення, а також на здійснення платежів, пов'язаних з виконанням гарантійних зобов'язань Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста, з урахуванням вимог ч. 15 ст. 17 Бюджетного кодексу України;

6) опис та вартість забезпечення виконання зобов'язань, що надаються позичальником гаранту;

7) завірені в установленому порядку копії:

рішення про бюджет Автономної Республіки Крим, обласний чи міський бюджет на відповідний рік з урахуванням всіх прийнятих на дату надсилання повідомлення змін. Якщо зазначене рішення з урахуванням всіх прийнятих на дату надсилання повідомлення змін не містить визначених Бюджетним кодексом України положень щодо місцевих гарантій та плати за їх отримання на відповідний період, зокрема щодо граничного обсягу надання місцевих гарантій, також надається проект рішення про внесення змін до бюджету, яким передбачено, зокрема, внесення змін щодо місцевих гарантій;

форм фінансової та бюджетної звітності про виконання бюджету Автономної Республіки Крим, обласного чи міського бюджету (звіт про фінансовий стан (баланс), звіт про виконання місцевого бюджету, інформацію про стан місцевого боргу, інформацію про стан гарантованого відповідно Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою боргу, інформацію про надані місцеві гарантії) за рік, що передує року, в якому приймається рішення про надання місцевої гарантії (зміну істотних умов договору про надання місцевої гарантії);

прогнозу місцевого бюджету, схваленого Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною держадміністрацією чи виконавчим органом міської ради;

8) довідки (на дату надсилання повідомлення) про стан простроченої заборгованості суб'єкта господарювання перед Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста за кредитом (позикою), залученим Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста або під місцеву гарантію, за кредитом з бюджету (включаючи плату за користування такими кредитами (позиками) та пеню), іншої заборгованості з погашення раніше отриманого кредиту (позики) у фінансовій установі за підписом керівника відповідного структурного підрозділу або податкового боргу перед державним (місцевим) бюджетом (за формою, затвердженою Мінфіном)¹. Перелік відомостей та документів, які мають бути подані до Міністерства фінансів України є вичерпним і не підлягає розширенню або скороченню.

Після отримання вказаних документів Міністерство фінансів України протягом місячного строку повинен:

а) розглянути їх і провести перевірку відповідності обсягу та умов надання місцевої гарантії вимогам бюджетного законодавства виходячи з офіційного курсу гривні до іноземної валюти, встановленого Національним банком на дату проведення перевірки (якщо зобов'язання за запозиченнями та/або кредитами, що забезпечені місцевою гарантією, виражаються в іноземній валюті);

¹ П. 4 Порядку надання місцевих гарантій: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2012 р. № 541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.

б) прийняти рішення про погодження обсягу та умов надання місцевої гарантії або вмотивовану відмову в такому погодженні, яке доводиться до відома Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної чи міської ради. Документи, які надсилалися Мінфіну на погодження, заявнику не повертаються. Для розгляду документів і прийняття рішення Мінфін має право одержувати в установленому порядку додаткову інформацію, необхідну для прийняття такого рішення¹.

Законодавством передбачені деякі випадки, коли обсяг та умови надання гарантій вважаються погодженими без зауважень навіть якщо Мінфіном не прийнято рішення протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження. Зокрема, йдеться про обсяг та умови надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками), наданими міжнародними фінансовими організаціями². Однак, як таке, так і погодження в загальному порядку Мінфіном обсягу та умов надання місцевої гарантії не є гарантією держави щодо виконання зобов'язань позичальника, пов'язаних з наданням місцевої гарантії, і підтвердженням його кредитоспроможності³.

До укладення правочину щодо надання місцевої гарантії Автономна Республіка Крим, органи місцевого самоврядування повинні отримати рішення Антимонопольного комітету у випадках, передбачених Законом України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання”. Завірена в установленому порядку копія зазначеного рішення подається Мінфіну⁴. Разом із цим у зазначеному нормативно-правовому акті не міститься положень щодо надання Антимонопольним комітетом рішення щодо надання місцевих гарантій.

¹ П. 5 Порядку надання місцевих гарантій: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2012 р. № 541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.

² Там само.

³ П. 7 Порядку надання місцевих гарантій: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2012 р. № 541. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2012-%D0%BF>.

⁴ Там само.

Відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 8 вищезазначеного закону Антимонопольний комітет України приймає рішення про: (а) тимчасове припинення надання незаконної державної допомоги відповідно до цього Закону; (б) припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції¹. Також за текстом закону зазначено, що вказаний може приймати інші рішення, залежно від тих правовідносин, що виникають у сфері надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Однак ще раз наголосимо, що чинне законодавство не містить підстав надання рішення Антимонопольним комітетом України як уповноваженим органом при наданні суб'єктам господарювання допомоги, зокрема, при наданні місцевих гарантій.

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

Відповідно до п. 8 Порядку з метою забезпечення дотримання граничних обсягів місцевого боргу та місцевих гарантій Мінфін в установленому ним порядку проводить реєстрацію наданих місцевих гарантій. Для реалізації вказаного повноваження Мінфіном Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні та міські ради подають Мінфіну у десятиденний строк після укладення договору про надання місцевої гарантії завірену в установленому порядку його копію, а також завірені в установленому порядку копії:

- а) договорів, виконання зобов'язань за якими забезпечено гарантіями;
- б) договорів про погашення заборгованості позичальника перед Автономною Республікою Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста за виконання гарантійних зобов'язань;
- в) змін, що вносилися до істотних умов таких договорів.

¹ Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01 лип. 2014 р. № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#n42>.

Показово, що умови надання гарантій є однаковими, незалежно від їх виду та суб'єкта надання. При розгляді порядку надання державних гарантій ми вже зупинялися на цьому. Йдеться про: (а) платність, (б) строковість, (в) забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом¹. При цьому деякі з умов надання гарантій є суто формальними. Про це справедливо вказує І. В. Буряк, акцентуючи увагу на формальному встановленні платності як обов'язкової умови для надання таких гарантій. Такий висновок І. В. Буряк робить виходячи з того, що в більшості рішень місцевих рад встановлено плату в одну гривню за надання місцевої гарантії, зокрема, саме такий розмір встановлено у Рішенні Івано-Франківської міської ради від 14.05.2012 р. № 541 «Про надання згоди комунальному підприємству «Електроавтотранс» Івано-Франківської міської ради на укладення кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Івано-Франківської міської ради» та у рішенні Одеської міської ради «Про надання згоди комунальному підприємству «Одесаміськелектротранс» Одеської міської ради на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку під гарантію Одеської міської ради» від 10.09.2015 р. № 6916-VI². Підкреслимо, що не лише у наведених рішеннях місцевих рад платність за надання місцевих гарантій є умовною. Наприклад, рішення Запорізької міської ради «Про надання місцевої гарантії» від 26.09.2018 р. № 25³, рішення Харківської міської ради «Про надання згоди комунальному підприємству «Тролейбусне депо № 2» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку на придбання тролейбусів під гарантію Харківської міської ради» від 22.08.2018 р. № 1216/18⁴ та багато інших.

¹ Ч. 3 ст. 17 Бюджетного кодексу України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n407>.

² Буряк І. В. Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. С. 87.

³ Про надання місцевої гарантії: рішення Запорізької міської ради від 26 верес. 2018 р. № 25. URL: <https://zpg.gov.ua/uk/sessions/12/resolution/32399>.

⁴ Про надання згоди комунальному підприємству «Тролейбусне депо № 2» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку на придбання тролейбусів під гарантію Харківської міської ради: рішення Харківської міської ради від 22 серп. 2018 р. № 1216/18. URL: <https://www.city.kharkov.ua/>

При цьому зазначимо, що в останньому Рішенні не передбачається строк кредиту: до 12 років, включаючи пільговий період – 2 роки, і строк погашення основної суми – 10 років (для процентних платежів пільговий період не передбачається), упродовж яких кредит має бути повністю погашений рівними піврічними платежами¹.

Також відповідно до п. 2.5 Рішення Харківської міської ради надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань за надання місцевої гарантії не здійснюється. Наведене свідчить про те, що така умова надання місцевих гарантій, як забезпечення виконання зобов'язань теж є достатньо символічною. У зв'язку з цим постає цілком логічне запитання стосовно того, чи потрібно закріплювати умови, які потім на практиці не реалізуються. На нашу думку, такий підхід є необґрунтованим.

Забезпеченість, вимоги, що мають висуватися до суб'єктів, яким надаються державні і місцеві гарантії, – це вкрай важливий аспект. Так, науковці зазначають, що те, що в законодавстві не було встановлено вимог до принципалів, не передбачалося оцінки їх фінансового стану, кредитного рейтингу тощо, що призвело до того, що такі гарантії надавалися недобросовісним суб'єктам, а ряді випадків – слугували інструментом вимивання бюджетних коштів². Серед таких вимог чільне місце займає фінансова стійкість таких господарюючих суб'єктів за минулі, принаймні, три бюджетні періоди. Це означає, такий суб'єкт міг успішно виконувати свої фінансові зобов'язання без допомоги держави.

В цьому контексті позначимо, яким суб'єктам надавалися останніми роками державні гарантії. Фактично, їх можна згрупувати таким чином : (1) установи сектору загального державного управління (Укравтодор, Фінінпро, ДП з управління проектом «Повітряний експрес», Укрмедпостач, Державне агентство з інвестицій та управління

¹ П. 2.2 Рішення Харківської міської ради «Про надання згоди комунальному підприємству «Тролейбусне депо № 2» на укладання кредитного договору з Європейським банком реконструкції та розвитку на придбання тролейбусів під гарантію Харківської міської ради» від 22 серп. 2018 р. № 1216/18. URL: <https://www.city.kharkov.ua/>.

² Рядінська В.О., Нефьодов С.В. Фінансово-правове регулювання надання державних (місцевих) гарантій в Україні: монографія. Київ, 2019. С. 81.

національними проектами, Львівська ОДПЗ, Національне агентство з питань підготовки Євро-2012, Херсонська міська рада, Вінницька міська рада); (2) корпорації, що здійснюють квазіфіскальні витрати (Нафтогаз України, Енергоатом, Державна іпотечна установа, Укрзалізниця, Укрексімбанк, Укргіденерго, Укртансгаз, Укренерго); корпорації, що не здійснюють квазіфіскальних витрат (ПАТ «Державна продовольчо-зернова корпорація України», ДКБ «Південне», Укркосмос, Харківське державне авіаційно-виробниче підприємство, ДП «Антонов», Лисичянськвугілля, Іллічевський морський торговельний порт, Укрспецекспорт, ДАХК «Артем») [, с. 30]¹. Очевидно, що фінансові показники діяльності у них є різними. Таким чином, вважаємо за доцільне закріпити вимоги, яким мають відповідати суб'єкти господарювання з метою отримання державної допомоги.

Вочевидь, що фінансово-правове регулювання загалом, і бюджетно-правове регулювання, зокрема, мають на меті перш за все реалізацію публічних інтересів. Останні виражаються у тому числі у забезпеченні надходження коштів до дохідних частин бюджетів через відповідні гарантійні механізми. Не випадково у науковій літературі вказується, що «у межах фінансової життєдіяльності суспільства стрижневим моментом виступатимуть об'єктивні потреби суспільства щодо організованої та цілеспрямованої мобілізації, розподілу та використання загальних (публічних) фінансових ресурсів, які можуть бути виражені у різній предметній формі (кошти або інші матеріальні цінності), а також здійснення контролю за цими процесами»². Таким чином, вважаємо, що відмовлятися від забезпечення і оплатності при використанні державних і місцевих гарантій – це хибний шлях.

Отже, реалії сьогодення, за яких ми маємо зниження показників економічного розвитку України, вказують на те, що мають бути переглянуті підходи до врегулювання державних і місцевих гарантій, які не лише не забезпечують надходження до бюджетів, які із року в рік є незбалансованими, а й можуть стати додатковим тягарем. І у цьому

¹ Башко В. Й. Напрями вдосконалення механізму надання державних гарантій в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 6. С. 75.

² Перепелиця М.О. Інтерес як обов'язкова ознака суб'єкта фінансового права. *Правн. часоп. Донец. ун-ту: наук. журн.* 2009. №1/2. С. 130.

контексті самим простим шляхом може стати відмова від надання державних і місцевих гарантій. Водночас, навряд чи такий підхід буде виправдним.

Економічний розвиток будь-якої держави є циклічним. Тож, за умови економічного зростання застосування державних і місцевих гарантій, як одного із найдієвіших способів для поживлення інвестиційної активності, є більш, ніж виправданим. Окрім того, навіть сьогодні, можна перейти до тієї площини, у якій на перший план виступають не матеріальні інтереси, реалізація яких здійснюється через надходження коштів до бюджетів, а про соціальний ефект, що може бути досягнутий при виконанні суб'єктом господарювання проекту, який потребує гарантії, значущість такого проекту для відповідної території. Іншими словами, ми пропонуємо сьогодні наголос перенести на ті показники, що дозволять визначити соціальну ефективність реалізації проектів, що потребують гарантії. Зрозуміло, навіть і соціальна ефективність має свій матеріальний вираз для того, аби її можна було оцінити. Це може бути здійснено, приміром, через обрахування: додаткових витрат з певного бюджету, фінансування яких необхідно було провести у випадку нереалізації проекту, що претендує на гарантування; кількості утворювальних робочих місць; показників прогнозованого приросту податків протягом терміну, на який видається гарантія.

Синтезуючи наведені позиції правників та законодавства констатуємо, що державні і місцеві гарантії як вид відносин:

- 1) регулюються нормами бюджетного права, яке є публічним;
- 2) регламентуються нормами приватного права лише у випадках, прямо передбачених законом;
- 3) мають на меті забезпечення як публічних, так і приватних інтересів, адже мають спрямування на державну підтримку господарюючих суб'єктів;
- 4) суб'єктами мають: державу і територіальну громаду, які є гарантами і суб'єктами господарювання-резидентів, які є принципалами;
- 5) держава в особі відповідних органів, як владний суб'єкт, визначає умови надання гарантії в односторонньому порядку, що вказує на нерівність сторін таких відносин;

6) за змістом передбачає гарантійне зобов'язання, що становить собою зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання - резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію;

7) фінансових зобов'язань у гаранта перед кредитором на момент надання гарантій не виникає;

8) у випадку неплатоспроможності суб'єкта господарювання гарантійне зобов'язання виконується за рахунок коштів відповідного бюджету;

9) у випадку неплатоспроможності суб'єкта господарювання за державною гарантією відповідає гарант, що обумовлює виникнення відносин з державного чи місцевого боргу;

10) за умов належного виконання суб'єктом господарювання своїх боргових зобов'язань перед кредитором гарант фактично звільняється від прийнятого раніше боргового зобов'язання;

11) держава або територіальна громада як гарант мають право на регресні вимоги до суб'єкта господарювання як принципала (вимагати відшкодування збитків, що виникли в результаті виплати ним сум при виконанні обов'язку замість боржника (регресата));

12) передбачає здійснення операції з надання забезпечення суб'єкту господарювання на відповідних умовах;

13) операції із забезпечення надається виключно у межах і за напрямками, що визначені законодавством;

14) мають строковий характер, адже такі гарантії надаються на певний строк;

15) мають грошовий характер, що означає забезпечення руху коштів між певними суб'єктами, а також обов'язкову плату за отримання гарантії та забезпеченість на випадок невиконання умов суб'єктом господарювання.

Пропонуємо закріпити у ст. 2 Бюджетного кодексу України такі визначення: державні гарантії – це операції з надання забезпечення суб'єкту господарювання – резиденту державою через уповноважені органи на умовах строковості, платності, забезпеченості; місцеві га-

рантії – це операції з надання забезпечення суб'єкту господарювання – резиденту територіальною громадою через уповноважені місцеві органи на умовах строковості, платності, забезпеченості.

Окрім того необхідно чітко закріпити критерії, які дозволятимуть владним суб'єктам надавати відповідні преференції суб'єктам господарювання на отримання таких гарантій (наприклад, пріоритетність відповідної галузі для держави на певний період; фінансові показники за попередні періоди тощо), а також обов'язково забезпечити реалізацію всіх умов надання гарантій як істотних й усунути, так формальне їх дотримання.

2.3. Правовий режим інвестування та проблеми захисту інвестицій в особливий період

Упродовж більш як двох десятиліть Україна накопичувала досвід інвестиційної діяльності, її правової регламентації; проводила активну політику зі створення ефективного внутрішнього інвестиційного ринку, залучення іноземного капіталу в країну; міняла стратегію і тактику управління інвестиційними процесами, але і до цього дня, на наш погляд, вона не змогла виробити дієві, адекватні сьогоденню механізми виявлення, моніторингу та запобігання ризикам в інвестиційній сфері на державному, регіональному рівні та рівні окремих суб'єктів господарювання.

Питання сприяння залучення інвестицій, права захисту інвестицій, а також допуску і обмеження прав інвесторів у співвідношенні сприймаються як антагоністичні, які покликані забезпечувати відповідно різні і, в принципі, протилежні, якщо не взагалі взаємовиключні інтереси. На різних рівнях висловлюється думка про неможливість розв'язання «конфлікту цілей» правового регулювання. Адже зміст угод про заохочення та захист інвестицій відображає тенденцію до надання пріоритету інтересам інвесторів і державам їх походження в збиток інтересам приймаючої країни. У той же час не можна іг-

норувати або не визнавати той факт, що іноземні інвестиції можуть надавати також і негативний вплив або навіть заподіяти шкоду сталого розвитку. Це відбувається, зокрема, якщо вони завдають шкоди навколишньому середовищу, місцевим умовам життя, економічній безпеці і в кінцевому рахунку суверенітету держави. Тому, правовий режим інвестиційної діяльності повинен розглядатися в комплексі трьох зазначених складових.

Основною проблемою в міжнародному інвестиційному праві є забезпечення правового захисту іноземних інвестицій. Здійснюючи інвестиційну діяльність в іноземній державі, інвестор ризикує тим, що в разі зміни політичної ситуації, в умовах особливого стану його капітали можуть бути піддані певним обмеженням, а то і заходам примусового вилучення з його власності. Іншими словами, існує реальна небезпека, що іноземні інвестиції можуть бути знищені, націоналізовані, реквізовані без виплати своєчасної і повної компенсації відповідно до міжнародно-правових норм.

Беручи на себе гарантії перед інвестором, держава зобов'язується не чинити щодо його власності певні дії (не перешкоджати репатріації капіталів, не вилучати інвестиції, які можуть бути знищені під час війни або громадянських заворушень і т. д.). Але тим не менше, не дивлячись на те, що правові гарантії іноземних інвестицій закріплені законодавчо, держава-реципієнт на практиці не завжди може забезпечити точне і неухильне дотримання їх з огляду на політичну нестабільність.

Поліпшення інвестиційного клімату в Україні та інвестиційної привабливості її економіки тісно пов'язані з завданням забезпечення захищеності інтересів інвестора, інших учасників інвестиційної діяльності, зокрема реципієнта інвестицій. Питання заходів захисту і заохочення інвестицій набуває особливої гостроти, коли мова заходить про значні вкладення, пов'язані з стратегічною сировиною, інноваціями, до яких держава має особливий інтерес.

Однією із загальноприйнятих класифікацій заходів державної політики є класифікація, розроблена ОЕСР.¹ Найбільш динамічними

¹ Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), (англ. *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*) – міжнародна

вважаються заходи торгової політики завдяки лібералізації в рамках багатосторонніх торгових переговорів у ГАТТ / СОТ. За класифікацією, розробленою ОЕСР, до заходів стимулювання іноземних інвестицій відносяться: 1) податкові пільги; 2) субсидування інвестицій; 3) пільги в митно-тарифній області; 4) фінансова допомога іноземним інвесторам, зокрема для розвитку інфраструктури, підготовки кадрів; 5) повне скасування обмежень виходу на місцевий ринок виробників послуг. Саме ці заходи найбільш істотно впливають на обсяг і спрямування інвестиційних потоків.

Європейська енергетична хартія, підписана в 1991 р, також містить заходи захисту і заохочення іноземних інвестицій. В статті 10 Договору до Енергетичної Хартії зазначається, що кожна Договірна Сторона, заохочує і утворює стабільні, рівноправні, сприятливі і гласні умови для інвесторів інших Договірних Сторін з метою здійснення капіталовкладень на її території.¹ Такі умови включають зобов'язання надавати у будь-який час щодо капіталовкладень інвесторів інших Договірних Сторін справедливий і рівний режим. Таким капіталовкладенням також забезпечуються максимально постійний захист і безпека, і ніяка Договірна Сторона не повинна яким-небудь чином перешкоджати невинуватими чи дискримінаційними заходами управлінню, підтриманню, користуванню, володінню або розпорядженню ними. Ні в якому разі щодо таких капіталовкладень не повинен надаватися режим, менш сприятливий, ніж цього вимагає міжнародне право, включаючи зобов'язання за договором.

організація, що об'єднує 35 країни світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян та високим ІРЛП і розглядаються як розвинені. Договір про ОЕСР був підписаний 14 грудня 1960 в Парижі, але вступив у дію 30 вересня 1961. Україна розпочала співпрацю з ОЕСР у 1997 р.

¹ Договір Енергетичної Хартії є багатосторонньою рамковою угодою з торгівлі та інвестицій в енергетичній сфері. Угода була укладена у грудні 1994 року та набула чинності у квітні 1998 року. Зараз до складу сторін-учасниць угоди входять 53 підписанти, включаючи більшість країн ЄС, сам Євросоюз та Європейське агентство Євроатом.

Про ратифікацію Договору до Енергетичної Хартії та Протоколу до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів: Закон України 6 лютого 1998 року N 89/98-ВР/ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, N 26, ст.150.

Кожна Договірنا Сторона дотримується будь-яких зобов'язань, які вона прийняла щодо інвестора чи капіталовкладення інвестора будь-якої іншої Договірної Сторони.

Держави гарантують право на репатріацію прибутку або інших платежів, пов'язаних з інвестиціями, і на придбання необхідної конвертованої валюти. Вони визнають важливість уникнення подвійного оподаткування з метою стимулювання інвестування (Розділ 4 Заключного документа Гаазької конференції з Європейської енергетичної хартії).

В цілому Договір до Енергетичної хартії встановлює правові рамки з метою надання сприяння довгостроковому співробітництву в сфері енергетики на основі взаємодоповнюваності і взаємної вигоди (ст. 2). У ньому закріплено право інвесторів залучати до роботи персонал незалежно від його підданства або громадянства. Приймаюча держава сприяє отриманню дозволів на в'їзд і тимчасове перебування ключовому персоналу інвестора (п. 1 ст. 11). Цей захід стимулювання не є класичним і рідко включається в міжнародні договори, що регулюють відносини з інвестування, або в національне законодавство.

Приймаюча держава зобов'язана відшкодувати збитки інвестору в формі реституції, відшкодування, компенсації або інших видів врегулювання. Вона зобов'язана відшкодувати збитки в тій формі, яка буде найбільш сприятлива для інвестора. Відшкодування збитків має бути швидким, достатнім і ефективним (ст. 12). Приєднуючись до Договору, держави гарантують свободу переказів платежів, пов'язаних з інвестиціями, на свою територію і зі своєї території. Перекази здійснюються без затримки і у вільно конвертованій валюті (ст. 14). Дане положення є поширеним для інвестиційних договорів.

Для іноземних інвесторів на території України встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, за винятками, передбаченими законодавством України та міжнародними договорами України. Принцип національного режиму як один із способів захисту інвестицій знайшов своє наукове закріплення в працях відомого аргентинського юриста К. Кальво. Згодом ця

теорія стала відома як «доктрина Кальво». К. Кальво стверджував, що нерезиденти, які беруть участь в комерційному обороті країни перебування, мають право на отримання аналогічної захисту, як і резиденти, але вони не мають права вимагати більшого рівня правового захисту. Доктрина Кальво в протизага міжнародного мінімального стандарту вводить поняття національного стандарту, в основі якого лежать принцип територіального суверенітету держав: 1) принцип рівності резидентів і нерезидентів перед законом; 2) принцип регулювання правового статусу нерезидентів і їх власності внутрішнім законодавством; 3) принцип невтручання інших держав, зокрема держав, громадянами яких є іноземні інвестори, при вирішенні спорів між іноземними інвесторами та національними урядами щодо правового становища нерезидента і їх власності; 4) принцип відсутності зобов'язання держави компенсувати іноземним інвесторам шкоди їх власності, заподіяну в результаті громадянської війни або актами порушення громадського порядку, оскільки законодавством держави не передбачається така компенсація. Доктрина Кальво не відмовляється від принципів, властивих міжнародним стандартам щодо експропріації іноземної власності.

Іноземні інвестори розуміють підвищений інвестиційний ризик в нашій державі. Ці ризики, пов'язані, перш за все, з корупцією, відсутністю верховенства права, бюрократичною перепонами та бойовими діями на сході нашої держави. Висока прибутковість і інфляція в Україні стимулює іноземних суб'єктів господарювання до підрядних замість партнерських, інвестиційних стосунків. Це призводить до переважання вивезенню капіталу з країни, а не до ввезення. Крім того, іноземний капітал також концентрується в експортно-орієнтованих галузях, закріплюючи деформацію української економіки.

Для стимулювання ввезення виробничого капіталу створення преференцій для іноземних інвестицій порівняно із національними в окремих випадках може бути доцільним. В умовах українських реалій це зумовлюється необхідністю залучення інновацій, які за своїм характером, рівнем передують національним. Держава змуше-

на в таких випадках вдаватися до застосування щодо іноземних інвесторів більш сприятливого режиму інвестицій, ніж національний режим.

Ч. 2 ст. 7 Закону України «Про режим іноземного інвестування» передбачена можливість встановлення пільгового режиму інвестиційної та іншої господарської діяльності. Але треба звернути увагу, що законодавець передбачає можливість встановлення пільгового режиму інвестиційної та іншої господарської діяльності не іноземному інвестору, а суб'єкту підприємницької діяльності, який здійснює інвестиційні проекти із залучених іноземних інвестицій, які реалізуються відповідно до державних програм розвитку пріоритетних галузей економіки, соціальної сфери і територій.

У законодавстві та у науковій літературі зустрічаються поняття «захист інвестицій», «захист прав інвесторів», «державні гарантії захисту інвестицій», проте відсутні систематизовані правові положення про захист прав реципієнта інвестицій, територіальної громади, держави. Україна й досі залишається вразливою до дій недобросовісних інвесторів чи псевдо інвесторів, що зумовлює необхідність комплексного дослідження проблем правового забезпечення інвестиційної безпеки в державі.

Україна є стороною більше 70 двосторонніх угод про захист інвестицій, однак немає універсальних міжнародних договорів, які б встановлювали одноманітність до визначення понять та стандартів як правого регулювання інвестиційної діяльності, так і захисту прав іноземної власності. Аналогічна ситуація простежується і в національному законодавстві України. Так, Закону України «Про інвестиційну діяльність» кореспондують положення близько 200 законодавчих і підзаконних нормативних актів.

В сучасних політичних, соціально-економічних умовах, умовах різкого посилення загроз державному суверенітету України питання економічної та її складової інвестиційної безпеки, стає найбільш актуальним. Зупинимось спочатку на огляді існуючих визначень поняття «економічна безпека» і її складової «інвестиційна безпека» держави.

В першу чергу розглянемо Закон України «Про національну безпеку України»¹, адже, логічно, саме в ньому необхідно було б закріпити такі визначення. Проте законодавець обмежився визначенням фундаментальних національних інтересів та закріпленням частиною 5 статті 3 Закону України «Про національну безпеку України» механізму визначення загроз таким інтересам та національній безпеці. Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України.

Стратегія національної безпеки України затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015² визначає загрози посягань з боку агресивної Росії на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян. В економічній сфері до загроз національним інтересам віднесено економічну кризу, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення, блокування зусиль України щодо протидії монополізації стратегічних галузей національної економіки російським капіталом, щодо позбавлення залежності від монопольних постачань критичної сировини, насамперед енергетичних ресурсів; торговельно-економічна війна; корупція та неефективна система державного управління; загрози енергетичній безпеці і т.п.

Стратегія національної безпеки України визначила однією з ключових умов нової якості економічного зростання забезпечення економічної безпеки, яка повинна досягатися шляхом створення най-

¹ Про національну безпеку України: Закон України 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018, № 31. Ст.241.

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6.05. 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. *Офіц. Вісник України*. 2015 р., № 43, стор. 14. Стаття 1353

кращих у Центральній і Східній Європі умов для інвесторів, залучення іноземних інвестицій у ключові галузі економіки, зокрема в енергетичний і транспортний сектори, як інструменту забезпечення національної безпеки. При цьому повинна забезпечуватися цілісність та захист інфраструктури в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду; системної протидії організованій економічній злочинності та «тінізації» економіки на основі формування переваг легальної господарської діяльності та водночас консолідації інституційних спроможностей фінансових, податкових, митних та правоохоронних органів, виявлення активів організованих злочинних угруповань та їх конфіскації; готовність економіки до відбиття Україною збройної агресії; здатність юридичного захисту в міжнародних інституціях майнових інтересів фізичних і юридичних осіб України та Української держави, порушених Росією.

Проте, досі відсутнє законодавче закріплення необхідних і достатніх ознак правових категорій «економічна безпека», «інвестиційна безпека».

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України в «Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України»¹, здійснило спробу нормативно визначити економічну безпеку, як стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання. Таким чином, чим вище стійкість виробництва, зайнятості, інвестицій, і одночасна більше можливість подальшого збільшення зростання економіки, її модернізації і розвитку, підвищення конкурентоспроможності тим вище економічна безпека країни. Виходячи з визначення видно, що економічна безпека включає інвестиційну безпеку.

Інвестиційно-інноваційна безпека, згідно Методичних рекомендацій, – це стан економічного середовища у державі, що стимулює

¹ Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» (Наказ Мінекономрозвитку України від 29.10.2013 р. № 1277). URL: [http:// me.gov.ua/ Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii](http://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii).

вітчизняних та іноземних інвесторів вкладати кошти в розширення виробництва в країні, сприяє розвитку високотехнологічного виробництва, інтеграції науково-дослідної та виробничої сфери з метою зростання ефективності, поглиблення спеціалізації національної економіки на створенні продукції з високою часткою доданої вартості.

Національний інститут проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки та оборони України під інвестиційною безпекою розуміє такий рівень інвестування економіки, який забезпечував би її розширене відтворення, реструктуризацію та технологічне переозброєння.¹

Подібного погляду щодо поєднання інвестиційної безпеки країни з рівнем інвестицій дотримуються й окремі науковці. Зокрема Барановський О. І.² під інвестиційною безпекою розуміє досягнення такого рівня інвестицій, що дозволяє оптимально задовольняти поточні інвестиційні потреби національної економіки. Подібне тлумачення наводить Кириленко В. І., який визначає інвестиційну безпеку як здатність підтримувати виробничі нагромадження та вкладення капіталу на рівні, що забезпечує необхідні темпи розширеного відтворення, реструктуризацію та технологічне переозброєння економіки³. Крім того, науковець вказує на те, що інвестиційна безпека, з одного боку, характеризує досягнутий рівень використання інвестиційних ресурсів в економіці, а з іншого — визначає процес та напрями ефективного їх використання⁴.

Сундук А. і Юрін Я. зазначають, що інвестиційна безпека визначається можливістю нагромадження ресурсів або капітальних вкладень⁵.

¹ Власюк О.С. Теорія і практика економічної безпеки в системі науки про економіку. Київ, 2008. 48 с.

² Барановський О.І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): монографія. Київ: КНТЕУ, 2004. 759 с.

³ Кириленко В.І. Інвестиційна складова економічної безпеки: монографія. Київ: КНЕУ, 2005. 232 с.

⁴ Там само. С. 14.

⁵ Сундук А. Банківське кредитування як чинник гарантування інвестиційної безпеки регіонів України. *Вісник Національного банку України*. 2004. № 1. С. 24-26.

Інші науковці (зокрема Мещеряков А. А., Макух А., Висоцька І. Б., Шевченко Л. С., Гриценко О. А., Макуха С. М.¹) розглядають інвестиційну безпеку як процес забезпечення такого стану інвестиційної сфери, за якого економіка здатна зберігати й підтримувати достатній рівень інвестиційних ресурсів в умовах дії внутрішніх і зовнішніх загроз, що є необхідним для забезпечення стійкого розвитку й соціально економічної стабільності країни, зростання конкурентоспроможності її економіки та добробуту населення. Дане визначення інвестиційної безпеки держави розглядається з позиції забезпечення певного рівня інвестиційних ресурсів задля створення передумов стабільності економіки країни та добробуту населення в умовах дії внутрішніх і зовнішніх загроз. Що, в свою чергу, зумовлює потребу діагностування, моніторинг таких загроз, створення дієвої законодавчої бази щодо протидії їм. Як зазначають Є. В. Міщук, Ю. Б. Кашубіна інвестиційна безпека держави не повинна обмежуватися ні рівнем інвестицій, ні спроможністю їх генерувати. На їх погляд, інвестиційну безпеку держави слід розглядати в контексті стану захищеності під час здійснення інвестування самої країни, інвестора, а також суб'єктів господарювання та населення цієї країни при якому нейтралізовано усі загрози².

Для з'ясування сутності та співвідношення понять «захист інвестицій», «захист прав інвесторів», «державні гарантії захисту інвестицій», «захист прав реципієнта інвестицій», територіальної громади, держави зупинимося на кожному з них. Так, частина 1 ст. 19 Закону

¹ Мещеряков А.А. Інвестиційна безпека держави. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Економіка.* 2013. № 2. С. 23-29.

Макух А. Інвестиційна безпека України в сис темі світової економічної безпеки. URL: <http://intkonf.org/makuharusnaklinvestitsynabezpekaukrayinivsystemisvitovoyeikonomichnoyibezpek/>.

Висоцька І.Б. Проблеми та шляхи забезпечення інвестиційної безпеки держави. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна.* 2013. Вип. 2. С. 11-17.

Економічна безпека держави: сутність та напрями формування: монографія / за ред. д-ра екон. наук, проф. Л.С. Шевченка. Харків: Право, 2009. 312 с.

² Міщук Є. В., Кашубіна Ю. Б. Дефініції економічної категорії «інвестиційна безпека». *Інвестиції: практика та досвід* № 2/2015. С. 12-16. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

України «Про інвестиційну діяльність» визначає захист інвестицій як комплекс організаційних, технічних та правових заходів, спрямованих на створення умов, які сприяють збереженню інвестицій, досягненню цілі внесення інвестицій, ефективній діяльності об'єктів інвестування та реінвестування, захисту законних прав та інтересів інвесторів, у тому числі права на отримання прибутку (доходу) від інвестицій.¹ Захист прав та законних інтересів інвесторів у чинному законодавстві не визначається, але, виходячи з ч.1 ст. 19 Закону України «Про інвестиційну діяльність», є складовою частиною захисту інвестицій. На наш погляд, інвестиційну безпеку держави слід розглядати через призму захисту в продовж всього інвестиційного процесу інвестора, реципієнта, держави, а також суб'єктів господарювання та населення країни при якому нейтралізуються усі загрози.

Оцінити рівень інвестиційної безпеки, як зазначає В.І. Кириленко, дозволять індикатори інвестиційних ризиків - граничні показники відбивають дію економічних чинників на інвестиційну безпеку. Індикатори інвестиційних ризиків повинні відповідати критеріям інвестиційної безпеки і визначати її параметри на різних рівнях:

- макрорівні – для економіки в цілому
- на мезорівні – в регіонах і галузях економіки
- на мікрорівні – на підприємствах, в компаніях і корпораціях з урахуванням чинників інвестиційних ризиків.²

Для стимулювання подальшого економічного розвитку України по індустріально-інноваційному шляху потрібне максимальне використання можливостей прямих іноземних інвестицій (ПІІ) і підвищення ефективності процесів їх залучення. Прямі іноземні інвестиції представляють найбільш затребувану форму капіталовкладень, що дозволяє здійснити реалізацію великих і важливих проектів і що забезпечує впровадження новітніх технологій в нашій країні. З моменту надбання незалежності одним з пріоритетних завдань держав-

¹ Про інвестиційну діяльність: Закон України 18.09.1991 р. № 1560-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 47. Ст. 646.

² Кириленко В. І. Інвестиційна безпека: сучасні тенденції та загрози. / *Забезпечення національної безпеки України в умовах глобальних та регіональних невизначеностей* : матеріали кругл. столу (Київ, 6 берез. 2012 р.) / за ред. Ю.В.Ковбасюка, К.О.Ващенко, Г.П.Ситника. Київ: НАДУ, 2012. 159 с.

ної політики України є підтримка сприятливого інвестиційного клімату і подальше стимулювання припливу прямих іноземних інвестицій в економіку держави. Особливо гостро постає питання залучення прямих іноземних інвестицій і захисту інвестиційного ринку в особливий період.

Практично усі країни конкурують між собою за залучення іноземного капіталу, проте вводять обмеження у законодавчо визначені галузі, куди доступ зарубіжним інвестиціям закритий, обмежений, дозволений або заохочений. Розвинені держави Європи в основному не мають спеціальних законів, що регламентують приплив іноземних інвестицій. На них поширюються правові норми загально-законодавства. Законодавець цих країн передбачив не стільки прямі обмеження для припливу іноземних інвестицій, скільки продумав і успішно застосовує дієві заходи непрямої дії і контролю з боку держави. Серед елементів регулюючого механізму західноєвропейських країн виділяють: 1) спеціальні закони, що встановлюють порядок ввезення і функціонування прямих іноземних інвестицій, контроль за ними з боку центральної і місцевої влади; 2) органи, які здійснюють контроль за іноземними інвестиціями; 3) валютний контроль; 4) система і правила звітності іноземних інвесторів; 5) правовий захист іноземних інвестицій.

Останніми роками в західній Європі спостерігається тенденція до ускладнення регулювання процесу припливу іноземних інвестицій, залучення і їх використання стає усе більш диференційованим.

Найбільш строгим режимом по відношенню до іноземного капіталу відрізняється Франція; найбільш ліберальним – Німеччина.

Особливий порядок здійснення іноземними інвесторами прямих інвестицій в об'єкти, які мають стратегічне значення для забезпечення оборони країни і безпеки держави, в результаті яких встановлюється контроль іноземних інвесторів над такими стратегічними об'єктами полягає в попередньому погодженні відповідних угод з компетентним державним органом. В контексті процедури допуску іноземних інвесторів в економіку прийнято виділяти такі різновиди контролю: 1) попередній контроль, який передбачає обов'язок по-

дання клопотання; 2) наступний контроль, який передбачає подання повідомлення про придбання контролю іноземним інвестором над такими стратегічними об'єктами.

Особливий порядок допуску іноземних інвесторів у стратегічні галузі економіки є загальноприйнятою міжнародною практикою і являє собою один з інструментів захисту національних інтересів держави. Що стосується цілей обмеження допуску іноземних інвесторів у стратегічні галузі, слід зазначити, що державне регулювання в цій сфері обумовлена можливими негативними наслідками неконтрольованого притоку іноземного капіталу для економіки держави і різнонаправленістю інтересів іноземного інвестора і держави, що приймає інвестиції.

М. Г. Дораєв називає такі негативні наслідки, що виникають, у зв'язку з цим: – ймовірність втрати державою, що приймає контроль над національним виробництвом і вибором стратегії розвитку галузі; – загроза національному суверенітету з боку держав походження капіталу.¹

Г. М. Костюніна і М. М. Ливенцев вважають, що побоювання втратити частину національного надбання і прагнення держави сприяти участі місцевих жителів в керівництві компаній є причинами встановлення обмежень на вкладення іноземних інвестицій.² У доктрині міжнародного права прерогатива держави визначати умови доступу іноземних інвесторів на внутрішній ринок пояснюється через суверенне право держав обмежувати доступ іноземних осіб на свою територію.

Р. О. Курбанов у своїй монографії наводить такі приклади обмежень діяльності іноземних інвесторів в зарубіжних країнах.³ Законодавство Австралії (Закон «Про придбання власності і контрольного пакета акцій іноземцями») передбачає систему перевірки іно-

¹ Дораєв М. Г. Государственное регулирование инвестиций в стратегические отрасли экономики: правовые вопросы: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. 243 с.

² Костюніна Г. М., Ливенцев Н. Н. Международная практика регулирования иностранных инвестиций. Москва: Анкил, 2001. 126 с.

³ Курбанов Р. А. Иностранные инвестиции и ТЭК: вопросы государственно-правового и международно-правового регулирования в странах СНГ. Москва: РГТЭУ, 2011. Ч. 1. 510 с.

земних інвестиційних пропозицій на предмет їх протиріччя національним інтересам. При цьому для всіх прямих інвестицій, що здійснюються урядами іноземних держав, незалежно від обсягу інвестицій необхідний попередній дозвіл.

У Фінляндії діють подібні правила. Згідно із законом «Про моніторинг за придбанням іноземцями підприємств» спеціальний уповноважений орган, державна рада, може заблокувати будь-яку інвестицію, якщо існує загроза важливого національного інтересу. Згідно із законом про добувної промисловості для здійснення діяльності в цій галузі іноземним особам необхідно отримати дозвіл від Міністерства промисловості і торгівлі, необхідності в якому немає у національних інвесторів.

Такі ж правила ми зустрічаємо і в Німеччині. Федеральне міністерство економіки і технології Німеччини відповідно до Закону від 18 квітня 2009 року «Про зовнішню торгівлю і платежі» має право забороняти угоди іноземних інвесторів, які становлять загрозу для громадської безпеки або громадського порядку. Контроль застосовується до іноземних інвесторів, які хочуть придбати не менше 25% голосів у німецької компанії

Відповідно до Закону про валютне регулювання Кіпру інвестиції нерезидентів підлягають схваленню спеціальним органом. Для здійснення інвестиції інвестор - нерезидент ЄС повинен отримати дозвіл на інвестиції від Центрального банку Кіпру.

Схожі положення ми знаходимо в Законі Мальти «Про валютне регулювання», введеному в дію в 1972р. Згідно з його положеннями, інвестиційна діяльність нерезидентів вимагає схвалення Керуючого центрального банку. Керуючий при ухваленні рішення про схвалення повинен керуватися тим, чи принесуть інвестиції користь національній економіці.

У 2009 р в ЄС був прийнятий пакет нормативно-правових актів, що регулюють газову та електроенергетичну галузі (Третій пакет), який включає в себе Газову директиву ЄС, електроенергетичну директиву ЄС, Регламент про доступ до газових мереж і т. п. Третім пакетом вперше на рівні ЄС були введені обмеження прав іноземних

інвесторів в сфері енергетики. Ці положення передбачають, що оператори систем транспортування, підконтрольні іноземним інвесторам, можуть пройти сертифікацію тільки якщо зможуть довести, що ця сертифікація не тягне ризиків для надійності поставок. Також в ЄС, незважаючи на лібералізацію європейського ринку електроенергетики і газу, діє директива про видобуток вуглеводнів, відповідно до якої за державами-членами ЄС залишається право встановлювати обмеження щодо іноземних інвесторів.¹

До цього року тільки в 14 країнах ЄС – Австрії, Данії, Німеччині, Фінляндії, Франції, Латвії, Литві, Угорщині, Італії, Нідерландах, Польщі, Португалії, Іспанії та Великобританії – були механізми скринінгу іноземних інвестицій, але вони дуже відрізнялися. 5 березня 2019 р. Рада ЄС прийняла рішення про створення на рівні всього Євросоюзу механізму оцінки прямих іноземних інвестицій, щоб захистити стратегічно важливі галузі (далі – регламент). 10 квітня 2019 року він був опублікований в Офіційному віснику ЄС, а в силу вступить 11 жовтня 2020 року. Нова система покликана забезпечити Європі захист своїх стратегічних інтересів шляхом встановлення контролю над придбанням іноземними компаніями стратегічних активів. Передбачається, що регламент перевірки інвестицій в країнах ЄС почне діяти з 11 жовтня 2020 року.

Основною причиною запровадження регламенту Перевірки прямих іноземних інвестицій в масштабах ЄС зумовлений зміною структури їх походження. Значний частка їх походить з країн, що розвиваються. З Китаю прямі іноземні інвестиції збільшилися в шість разів, з Бразилії – в 10 разів, а з Росії – більш ніж подвоїлися, при цьому в основному інвестиції концентруються в високотехнологічних секторах і нерідко кошти вкладаються через компанії, що мають тісний зв'язок з урядами відповідних держав. Відповідно, виникають побоювання, що подібні інвестиції можуть привести до втрати прогресивних технологічних можливостей. Також, значна частка прямих інвестицій складають інвестиції підприємств, які зареєстровані в офшорних зонах. Згідно з регламентом, до стратегічних галузей, які важливі для безпеки і громадського порядку, відноситься критична

¹ Курбанов Р.А. Правовое регулирование иностранных инвестиций в нефтяной и газовой промышленности: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2005. 457 с.

інфраструктура – енергетика, транспорт, водопостачання, охорона здоров'я, зв'язок, засоби масової інформації, обробка та зберігання даних, аерокосмічна, оборонна, виборча і фінансова інфраструктура, чутливе обладнання, земля і нерухомість, які необхідні для подібної інфраструктури; критичні технології і товари подвійного призначення, наприклад, штучний інтелект, робототехніка, напівпровідники, кібербезпека, авіація, оборона, зберігання енергії і квантова, ядерна енергетика, нанотехнології та біотехнології; поставки критично важливих ресурсів, таких як енергія, сировина і продовольство; доступ до чутливої інформації, наприклад, особистих даних, здатність контролювати конфіденційну інформацію і свобода засобів масової інформації, і цей перелік ще може бути доповнений.

Таким чином, для того щоб інвестувати в один з цих секторів, відповідно до регламенту потрібна оцінка, чи можуть конкретні інвестиції поставити під загрозу безпеку або громадський порядок. При цій оцінці необхідно буде приймати до уваги, чи діє підприємство, в яке інвестують, в галузях, які впливають на безпеку або громадський порядок, а також враховувати ідентичність інвестора.

Під час вивчення іноземного інвестора буде з'ясовуватися, чи контролює його прямо або побічно уряд якої третьої держави, в тому числі органи державної влади або збройні сили через структуру прав власності, значним фінансуванням і т.д. Крім того, буде оцінюватися, чи бере участь вже іноземний інвестор в діяльності, яка впливає на безпеку або громадський порядок в будь-якій країні ЄС, і чи існує серйозний ризик того, що іноземний інвестор братиме участь в незаконній або злочинній діяльності. Одночасно слід зазначити, що країнам ЄС не забороняється брати до уваги інші фактори, які можуть бути важливі для оцінки інвесторів.¹

В Російській Федерації допуск іноземних інвестицій здійснюється з застосуванням інвестиційних обмежень, правовий режим яких передбачений у Федеральному законі від 9 червня 1999 р. № 160-ФЗ «Про іноземні інвестиції в Російській Федерації». Деталізується вказаний режим Федеральним законом РФ від 29 квітня 2008 р N 57-ФЗ «Про порядок здійснення іноземних інвестицій у господарські това-

¹ URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/03/5/7093578/>

риства, які мають стратегічне значення для забезпечення оборони країни і безпеки держави» (зі змінами та доповненнями). До видів діяльності, які мають стратегічне значення для забезпечення оборони країни і безпеки держави віднесено 46 сфер господарювання.

В Україні також задекларовано здійснення допуску іноземних інвесторів із застосуванням «інвестиційних обмежень», правовий режим встановлення яких передбачено ч. 3 ст. 7 Закону України «Про режим іноземного інвестування. Законами України можуть визначитися території, на яких діяльність іноземних інвесторів та підприємств з іноземними інвестиціями обмежується або забороняється, виходячи з вимог забезпечення національної безпеки. Але такі обмеження повинні бути встановлені з метою захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави також безвідносно територій, а за видами господарської діяльності та об'єктами, що їх забезпечують. Мова йде про обмеження прав іноземних інвесторів у порівнянні з вітчизняними або про введення для них додаткових адміністративних і контрольних процедур.

Особливо актуальним закріплення правового механізму допуску іноземних інвестицій постає в особливий період. Вітчизняне законодавство трактує «особливий період – як період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій» (Розділ I ст. 1 Закону України «Про оборону України»). Зазначений «особливий період» «розпочався з 17 березня 2014 р., коли був оприлюднений Указ Президента від 17.03.2014 р. № 303/2014 «Про часткову мобілізацію» і триває дотепер. Скасування особливого періоду повинно бути здійснено Указом Президента України «Про демобілізацію» після стабілізації ситуації на Сході України. В умовах особливого періоду різко посилюються загрози державному суверенітету України, тому питання економічної та її складової інвестиційної безпеки стає найбільш актуальним.

Інвестиції, на відміну від торгівлі, є могутнішим засобом втручання в економічний суверенітет. Для стабільного розвитку економіки держави важлива не лише кількісна, але і якісна характеристика інвестиційних вкладень. Саме якісна складова інвестицій, їх зміст може викликати виникнення загроз для національної безпеки держави в глобальних масштабах. Зовнішньоекономічна безпека - це стан відповідності зовнішньоекономічної діяльності національним економічним інтересам, що забезпечує мінімізацію збитків держави від дії негативних зовнішніх економічних чинників та створення сприятливих умов для розвитку економіки завдяки її активній участі у світовому розподілі праці.¹ Її можна охарактеризувати, як здатність національної господарської системи впливати на інвестиційний процес, який може робити вплив на стратегічну конкурентоспроможність економіки і стійке зростання.

Стаття 1 Закону України «Про режим іноземного інвестування» визначає іноземних інвесторів як суб'єктів, які провадять інвестиційну діяльність на території України, а саме: юридичні особи, створені відповідно до законодавства іншого, ніж законодавство України; фізичні особи – іноземці, які не мають постійного місця проживання на території України і не обмежені у діездатності; іноземні держави, міжнародні урядові та неурядові організації; інші іноземні суб'єкти інвестиційної діяльності, які визнаються такими відповідно до законодавства України. Тобто український законодавець наводить невичерпний перелік осіб, які можуть бути іноземними інвесторами, та зазначає, що ці суб'єкти провадять інвестиційну діяльність на території України.

Звертаю увагу на той факт, що існування міжнародно-правового регулювання іноземних інвестицій в Україні призводить до певного розширення кола суб'єктів, які можуть бути визнані як іноземні інвестори (згідно з деякими міжнародними договорами України до нього включаються підприємства з іноземними інвестиціями, що контролюються іноземними інвесторами, громадяни України, які

¹ Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» (Наказ Мінекономрозвитку України від 29.10.2013 р. № 1277). URL: [http:// me.gov.ua/ Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii](http://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii)

постійно проживають за кордоном, організації та інші утворення, що не мають статусу юридичної особи).

Тобто український законодавець наводить невичерпний перелік осіб, які можуть бути іноземними інвесторами, та зазначає, що ці суб'єкти провадять інвестиційну діяльність на території України. Проте таке визначення безвідносно до походження інвестора та його капіталу. Більшість прямих іноземних інвестицій, які приходять в Україну, за даними органів статистики, поступають в Україну з офшорних зон, що в свою чергу, може свідчити про псевдо прямі іноземні інвестиції (майнові цінності які попередньо вивезені з України).

Нині, в структурі українського імпорту з економічно розвинених країн переважає продукція машинобудівної галузі, причому за рахунок кредитів цих же розвинених країн, наданих для фінансування інвестиційних проектів або отримання іноземних інвестицій. Це призводить до того, що Україна закуповує у кредитуючої сторони технологічне устаткування, на жаль, вже застаріле і відстає від кращих світових зразків. Таким чином, Україна сприяє розвитку модернізації виробництва розвиненіших країн, що відкидає її саму від інноваційних процесів і призводить до втрати національної конкурентоспроможності.

Національна приналежність іноземного інвестора може нести певну потенційну загрозу національним інтересам України, що слід враховувати при розгляді конкретних форм і напрямів діяльності іноземного капіталу в українській економіці. Іноземний капітал, від якого зараз залежить половина української економіки – це міна повільної дії, яка в любий момент може паралізувати любую галузь виробництва, науку, впливати на державний устрій, територіальну цілісність, економічну незалежність держави та її зовнішньополітичні курси розвитку. Адже історія підтверджує пряму залежність між розміром капіталу, який контролюється тими чи іншими інвесторами, їх політичним впливом. Як вказують економісти – «мільярди трансформуються в політичну владу». За даними Держслужби статистики України Росія посідає четверте місце у п'ятірці найбільших інвесторів української економіки. Проте, цей показник є відносним.

Адже мільярдні статки більш як сто років назад, здебільшого, стали ховатися в тіні трастів.

В структурі присутніх в Україні прямих іноземних інвестицій як до війни, так і тепер, переважають інвестиції компаній, зареєстрованих на Кіпрі. На початок 2014 року їхня частка складала 32,7%, а тепер дорівнює 24,4%. Кіпр, Віргінські острови, Беліз – три «класичні» офшори разом відповідають за 29,6% обсягу ПІІ (38,8% на початок 2014 року). Більшість інвестицій з офшорів в Україну – це український або російський капітал, власники якого використовують компанії на Кіпрі та інших офшорах задля оптимізації оподаткування та отримання специфічного правового статусу тощо. Немалими, на перший погляд, є інвестиції з таких розвинених країн, як Німеччина та Нідерланди. Проте величина і відсутність зростання інвестицій з Німеччини пояснюється тим, що саме через німецьку компанію індійська «Арселор Міттал» контролює «Криворіжсталь».

Нідерланди, в свою чергу, завдяки сприятливим податковим та іншим умовам також діють як офшор і є одним із найбільших джерел інвестицій у світі лише формально. Наприклад, частина (\$1,8 млрд.) інвестицій в телекомунікаційний сектор України зумовлена тим, що компанією «Київстар» володіє зареєстрована у Нідерландах VimpelCom. Найбільшим власником VimpelCom (через посередників) є російська «Альфа-Груп». Реальні інвестиції з Нідерландів насправді незначні і представлені, наприклад компанією Unilever.

В правовій регламентації здійснення інвестиційної діяльності повинен бути чітко визначений баланс приватних та публічних інтересів. Такий баланс повинен закріплюватися, в першу чергу, на конституційному рівні, зокрема, в статті 42 Основного Закону. На рівні принципів положень необхідно закріпити, що кожен має право на заняття підприємницькою діяльністю, яка не заборонена законом та здійснюється з метою розвитку держави на основі досягнення позитивного соціального, екологічного та економічного результатів.

Забезпечення інвестиційної безпеки національної економіки потребує: – формування правих механізмів державного регулювання безпеки в інвестиційній сфері; – формування правової основи створення і вдосконалення сприятливого інвестиційного клімату; – фор-

мування правових механізмів розвитку і вдосконалення якості інвестиційного потенціалу національної економіки; – правового врегулювання функціонування рівнів забезпечення інвестиційної безпеки з визначенням кола суб'єктів та їх компетенції по здійсненню такої діяльності. Розмежувати функції суб'єктів по нейтралізації наявних загроз (поточна інвестиційна безпека) і відвертанню можливих (перспективна інвестиційна безпека); – врегулювання форм та порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють діяльність у сфері забезпечення інвестиційної безпеки. З боку держави це податковий, фінансовий, адміністративний контроль, а недержавні суб'єкти здійснюють контроль через спеціальні установи (аудиторські фірми, третейські суди і тому подібне) і громадські об'єднання. Крім того, конкретні форми контролю утворюють ланцюг зворотного зв'язку і коригування поставлених завдань для досягнення максимальної ефективності функціонування системи.

З позицій структури правового механізму забезпечення інвестиційної безпеки необхідно включити три взаємозв'язані складові: формування інвестиційного активу, інвестування і реалізації інвестиційного проекту.

Перша складова правового механізму забезпечення інвестиційної безпеки - формування інвестиційного активу – полягає в створенні правових передумов стабільного і стійкого накопичення ресурсів і їх трансформацію в інвестиції. Складова інвестування – формування правових засобів вкладення інвестицій, стабілізацію, подовження і здешевлення інвестиційного циклу господарюючих суб'єктів. Механізм реалізації спрямований на безперешкодне, ефективне використання результатів інвестиційної діяльності в національній економіці і за її межами. Кожній складовій механізму забезпечення інвестиційної безпеки повинен відповідати відповідний правовий режим, зумовлений формами власності інвестицій та об'єктів інвестиційної діяльності, видом ресурсів та правового режиму їх використання з гармонічним поєднанням публічних та приватних інтересів.

З метою формування національного законодавства, яке б забезпечило дієву основу функціонування механізму забезпечення безпеки інвестиційного ринку України необхідно:

- визначити невід’ємним елементом формування державної інвестиційної політики дотримання принципу інвестиційної безпеки;
- класифікувати та нормативно визначити чинники, що детермінують інвестиційну безпеку національної економіки;
- визначити методи та засоби забезпечення державного регулювання інвестиційної безпеки економіки України (прямі, непрямі (прямі, непрямі, адміністративні, організаційні, фінансові і т.п.) ;
- визначити інструменти інвестиційної політики, спрямованої на розширене відтворення і посилення його інноваційною складовою;
- визначити домінанти (сегменти) економіки в загальному об’ємі залучених і освоєних інвестицій, які б виступили інвестиційним локомотивом галузей, в які вони забезпечують;
- визначити ступінь дії загроз прямих іноземних інвестицій безпечі країни, регіону, галузі, виявляти причини їхньої появи та формулювати на їх основі завдання і способів протидії таким загрозам;
- законодавчо визначити вилучення із національного режиму для іноземних економічних агентів, у разі походження ПІІ з недружніх країн з урахуванням особливостей об’єктів інвестування;
- визначити види обмежень для іноземних економічних агентів в участі у приватизації державного та комунального майна.

Ухвалення рішень у сфері інвестиційної безпеки потребує законодавчого визначення іноземного економічного агента. Економічний агент – це особа, група осіб, установа чи група установ, які за допомогою своїх раціонально прийнятих рішень і дій в певній формі впливають на економіку. Іноземним економічним агентом, в першу чергу, повинен визначатися іноземний інвестор, а також реципієнт інвестицій, який отримує кошти чи інше майно від іноземної держави, її державних органів, міжнародних організацій, іноземних організацій чи іноземців, чи від уповноважених ними осіб безпосередньо, чи через резидентів з вказаних джерел. Таким чином, необхідно визначити три кваліфікуючі ознаки іноземного економічного агента: отримання інвестицій з іноземних джерел прямо або опосередковано, друга ознака — прийнятих рішень і вчинення дій, які в певній формі впливають на економіку держави, третя ознака - суб’єктна (іноземний інвестор або реципієнт інвестицій).

III. ОКРЕМІ ГАЛУЗЕВІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ БІЗНЕС-СЕРЕДОВИЩА

3.1. Правове регулювання діяльності саморегульованих професійних об'єднань в Україні

Нині в Україні формування, функціонування та регулювання будівельної сфери більшою мірою ґрунтується на підході державної централізації, який охоплює визначення шляхів розвитку досліджуваного сектора, перелік документів, їх зміст і механізми отримання та застосування. Натомість провідні країни світу вже давно тяжіють до проведення децентралізації в основних галузях економіки заради забезпечення превентивних заходів щодо концентрації контрольно-управлінських повноважень тільки на верхніх ланках влади. У більшості країн світу відповідні державні органи виконують допоміжну функцію, передаючи при цьому велику частину компетенції нижчим рівням до спеціально створених або вже існуючих органів (наприклад, Молдова).

Виклики, що сьогодні постають перед Україною, стосуються, перш за все, потреб стрімкого розвитку економіки, яка повинна супроводжуватися численними та постійними проривами в різних сферах суспільного життя, поєднуючи стійку динаміку державного сектору управління і контролю, що вимагає активної розробки, з раціоналізацією теоретичної та практичної бази саморегулювання.

Результатом такого удосконалення сегментів економіки може стати відносно нова для української правової системи організаційно-

правова форма господарської діяльності суб'єкту господарювання як «саморегулівна організація», що сприятиме процесам дерегуляції та децентралізації, потрібних зараз Україні. У цьому випадку ми маємо на увазі широке, неklasичне тлумачення поняття «організаційно-правова форма», яке може застосовуватися не лише до господарських товариств, а й інших юридичних осіб відповідно до ст. 83 Цивільного кодексу України, наприклад, до об'єднань підприємств (як це закріплено у ст. 120 Господарського кодексу України), у вигляді яких найчастіше і створюються саморегулівні організації.

Пошук оптимального варіанту співвідношення державного управління і приватноправових механізмів регулювання окремих сфер підприємницької діяльності не є новою проблемою для вітчизняної правової науки і практики законотворення. Проте кожен новий етап розвитку правової системи незалежної України супроводжується кожного разу новими ініціативами відносно впровадження певних інститутів, механізмів і засобів регулювання. Найчастіше такі ініціативи зводяться до спроби адаптувати успішний досвід розвинених зарубіжних країн до тих умов, які існують в економіко-правовій сфері сучасної України. Не стала виключенням і спроба ввести інститут саморегулівних організацій, які створюються в приватному секторі з числа учасників певного виду підприємницької діяльності і, за своєю суттю, є «непідприємницькими товариствами» відповідно до ст. 85 Цивільного кодексу України. Проте держава делегує цим організаціям свої повноваження по розробці правил професійної поведінки учасників певного ринку, а також по контролю і нагляду за дотриманням цих правил.¹

Найбільшого поширення в таких державах як Великобританія, Німеччина, Австралія, Російська Федерація, США (тобто, в усіх трьох світових моделях самоврядування) набуло професійне самоврядування як форма децентралізації. Професійне самоврядування отримало поширення в тих галузях господарювання, де, по-перше, існувала непереборна потреба в зменшенні централізації – юридичної,

¹ Гармаш І. М. До питання впровадження моделі саморегулювання будівельної галузі в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 1. Том 2. С. 9-14

страхової, медичної і тому подібне; по-друге, в представників професійних співтовариств цих сфер було прагнення до самоорганізації. Перелічені вище пункти послужили каталізатором для держави в ухваленні рішення по створенню юридичних осіб, яким би можна було передавати частину владних повноважень, що раніше, переважно, були включені до компетенції міністерств. Юридичні особи, які створюються в такому порядку, тобто в силу прямої вказівки про їх утворення в нормативно – правовому акті, і з наданням їм владних повноважень в певній сфері професійної діяльності є організаціями професійного самоврядування (ОПС).

Як тенденцію, можна відмітити, що на території цих країн, в першу чергу, активно впроваджується професійна самоорганізація виконавців окремих видів робіт/послуг, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури (архітекторів, інженерів-проектувальників, інженерів технічного нагляду, експертів, дизайнерів). Така самоорганізація у більшості випадків має назву «палата» (*izba, kammera*). Наприклад, Баварська палата інженерів-будівельників і Баварська палата архітекторів, Берлінська палата архітекторів і будівельників, Польська палата інженерів-будівництва, Палата архітекторів Польщі, Палата урбаністів Польщі і тому подібне.

У таких країнах, як Російська Федерація, Німеччина, Великобританія і США саме на організації професійного самоврядування у будівельній галузі покладені функції здійснення ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів будівництва, проведення професійної атестації архітекторів, інженерів, - проектувальників, інженерів технічного нагляду і експертів, регулювання сертифікації цієї категорії осіб і багато що інше. Іншими словами, організації професійного самоврядування, маючи статус юридичної особи публічного права, наділені певним об'ємом владних повноважень, які, у разі формування економічної галузевої державної політики відповідно до підходу державної централізації управлінських функцій, входять в сферу монопольних повноважень держави.

Чинна вітчизняна законодавча база містить значний масив нормативно-правових актів, що оперують подібними поняттями – «са-

морегулівна організація», «самоврядна організація», «самоврядне професійне об'єднання» тощо. Зокрема, йдеться про такі акти, як Закон України «Про оцінку майна, майнових прав і професійної оцінної діяльності в Україні» № 2658-III 12.07.2001 р.¹, «Про депозитарну систему України» № 5178-VI від 06.07.2012 р.², «Про фонд державного майна України» № 4107-VI від 09.12.2011 р.³, «Про архітектурну діяльність» № 687-XIV від 20.05.1999 р.⁴, «Про оцінку земель» № 1378-IV від 11.12.2003 р.⁵, «Про цінні папери і фондовий ринок» № 3480-IV від 23.02.2006 р.⁶, «Про недержавне пенсійне забезпечення» № 1057-IV від 09.07.2003 р.⁷, «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг» № 2664-III від 12.07.2001 р.⁸, «Про громадські об'єднання» № 4572-VI від 22.03.2012 р.⁹, «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 1105-XIV від 23.09.1999 р.¹⁰ тощо.

При цьому слід зазначити, що в Україні принципи саморегулювання в професійній діяльності вводяться поки що вибірково і торкаються окремих галузей і сфер економіки. Ці організації в Україні

¹ Про оцінку майна, майнових прав і професійної оцінної діяльності в Україні: Закон України № 2658-III 12.07.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 47, ст. 251.

² Про депозитарну систему України: Закон України № 5178-VI від 06.07.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 39, ст. 517.

³ Про фонд державного майна України: Закон України № 4107-VI від 09.12.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28, ст. 311.

⁴ Про архітектурну діяльність: Закон України № 687-XIV від 20.05.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31, ст. 429.

⁵ Про оцінку земель: Закон України № 1378-IV від 11.12.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15, ст. 229.

⁶ Про цінні папери і фондовий ринок: Закон України № 3480-IV від 23.02.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 31, ст. 268.

⁷ Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України № 1057-IV від 09.07.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 47, ст. 372.

⁸ Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України № 2664-III від 12.07.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1, ст. 1.

⁹ Про громадські об'єднання: Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1, ст. 1.

¹⁰ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України № 1105-XIV від 23.09.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46-47, ст. 403.

створюються і діють як громадські, об'єднуючи своїх членів на принципах професійної приналежності до однієї професії або виду діяльності.

Передусім, слід ще раз підкреслити, що сталим підходом до формування саморегульованих організацій в Україні являється надання такого статусу громадським організаціям, які створюються в добровільному ініціативному порядку суб'єктами приватного права. Заснування їх як юридичних осіб публічного права не узгоджується із загальними нормами, закріпленими в Цивільному кодексі України (далі - ЦК України). Так, ч. 3 ст. 81 ЦК України передбачені, що юридична особа публічного права створюється приписуючим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. При цьому не уточнюється, в яких організаційно-правових формах держава може створювати таких юридичних осіб. Але опосередковано відповідь на це питання міститься в ст. 167 ЦК України, згідно якої держава може створювати юридичних осіб публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках і в порядку, встановлених Конституцією України і законом. Держава може створювати юридичних осіб приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлене законом.¹

Також вітчизняному законодавству відомі й інші конструкції юридичної особи публічного права, які не лише поєднують представників і держави, і громадськості, але і виконують владні функції. Йде мова про Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань України (за законом України № 1105-XIV від 23.09.1999 р.) і Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (за законом України № 2240-III від 18.01.2001 р.), які безперечно діють як некомерційні самоуправні організації, але які одночасно було віднесено й до органів державного управління.

Статтею 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне

¹ Цивільний кодекс України: Закон України № 435-IV від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44, ст. 356

соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, зумовленими похованням» № 2240, – III від 18.01.2001 р. Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (далі - Фонд соцстрахування) є органом, який здійснює керівництво і управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, зумовленими похованням, здійснює акумуляцію страхових внесків і інших засобів, призначених для фінансування матеріального забезпечення і соціальних послуг, вид які передбачений стаття 34 цей закон, і забезпечує їх надання, а також здійснює контроль за використанням цих засіб. Усі застраховані особи є членами цього Фонду. Фонд соцстрахування є некомерційною самоуправною організацією, юридичною особою. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» № 77-VIII від 28.12.2014 р. управління Фондом здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і працевдавців¹.

Фактично за аналогічною моделлю функціонує і Фонд соціального страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності (далі – Фонд від нещасних випадків), який заснований на підставі Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» № 1105-XIV від 23.09.1999 р.², що відмічає діяльність Фонду від нещасних випадків, як те, що серед його повноважень особливого значення на-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці: Закон України № 77-VIII від 28.12.2014р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 11, ст. 75

² Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України № 1105 – XIV від 23.09.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46-47, ст. 403

бувають повноваження, спрямовані на запобігання нещасному випадку, усунення загрози здоров'я працівникам, викликаній умовами праці, у тому числі відносно перевірки стану профілактичної роботи і охорони праці на підприємстві, участь в розслідуванні нещасних випадків на виробництві, а також професійних захворювань (ст. 22 Закону України).

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав і професійної оцінної діяльності в Україні» № 2658 - III ось 12.07.2001 р. саморегульвними організаціями оцінювачів є всеукраїнські громадські організації, які об'єднують фізичні особи, визнані оцінювачами в порядку, встановленому цим Законом, отримали свій статус відповідно до вимог цього Закону і здійснюють повноваження з громадського регулювання оцінної діяльності. Освіта і порядок діяльності саморегульвних організацій оцінювачів регулюються законодавством про об'єднання громадян з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом. Саморегульвні організації оцінювачів є юридичними особами, які діють на принципах самоврядування і діяльність яких не має на меті отримання прибутку. Стаття 27 згаданого закону встановлює критерії і порядок визнання статусу саморегульвної організації оцінювачів.

Відповідно до ст. 47 Закону України «Про цінні папери і фондовий ринок» № 3480 - IV від 23.02.2006 р. регулювання фондового ринку здійснює державу і саморегульвні організації. Згідно ст. 48 цього Закону об'єднання професійних учасників фондового ринку набувають статус саморегульвної організації по певному виду професійної діяльності на фондовому ринку з дня привласнення йому статусу саморегульвної організації Національною комісією з цінних паперів і фондового ринку. Порядок надання об'єднанню професійних учасників ринку цінних паперів статусу саморегульвної організації і позбавлення такого статусу встановлюється Національною комісією з цінних паперів і фондового ринку з урахуванням вимог цього Закону [7].

Закон України «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001р. № 2664-III, а саме ст.1

встановлює, що саморегулювальною організацією є неприбуткове об'єднання фінансових установ, створене з метою захисту інтересів своїх членів і інших учасників ринків фінансових послуг і якому делегуються відповідними державними органами, які здійснюють регулювання ринків фінансових послуг, повноваження відносно розробки і впровадження правил поведінки на ринках фінансових послуг та/або сертифікації фахівців ринку фінансових послуг. Законами України з питань регулювання ринків фінансових послуг можуть бути передбачені додаткові повноваження, які можуть делегуватися саморегулювальною організаціям.

Також, Розпорядженням Державної комісії з регулювання фінансових послуг України «Про затвердження Положення про делегування саморегулювальної організації адміністраторів недержавних пенсійних фондів окремих повноважень» № 7153 від 12.04.2007р. встановлено, що саморегулювальною організацією в цій сфері є об'єднання адміністраторів недержавних пенсійних фондів, створене відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» і інформація про яке внесена до реєстру саморегулювальних організацій фінансових установ.

Також окремо хотілося б відмітити прийнятий у 2012 році Закон України «Про громадські об'єднання», стаття 2 якого взагалі об'єднала поняття «саморегулювальні організації» та «організації, які здійснюють професійне самоврядування».

Відносно самоврядування у будівельній галузі за статтею 16-1 Закону України «Про архітектурну діяльність» в Україні можуть створюватися і діяти саморегулювальні організації у сфері архітектурної діяльності як неприбуткові добровільні об'єднання фізичних і юридичних осіб, які здійснюють підприємницьку і професійну діяльність. Вони визначають правила і стандарти підприємницької і професійної діяльності, обов'язки для виконання усіма членами таких організацій, а також передбачають механізм відшкодування збитків, нанесених споживачам внаслідок надання членами саморегулювальної організації товарів, виконання робіт (надання послуг) неналежної якості.

Тобто, на основі правових норм цієї статті можна вивести ряд правових ознак саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності:

- 1) це можуть бути об'єднання як фізичних, так і юридичних осіб;
- 2) такі особи, які об'єднуються в саморегульовану організацію, здійснюють підприємницьку і професійну діяльність. Межі регулювання відносин Законом України «Про архітектурну діяльність» та визначення дефініції «архітектурна діяльність» дають підстави вважати, що така підприємницька і професійна діяльність є однаковою або схожою, взаємодоповнюючою, що об'єднуються разом сферою архітектурної діяльності;
- 3) це добровільні об'єднання;
- 4) неприбуткові об'єднання, тобто створені та діють без мети отримання і розподілу прибутків серед засновників;
- 5) головні функції таких об'єднань – а) визначення правил і стандартів підприємницької та професійної діяльності, обов'язків для виконання усіма членами таких організацій, б) розробка механізму відшкодування збитків, нанесених споживачам внаслідок надання членами саморегульованої організації товарів, виконання робіт (надання послуг) неналежної якості.

3.2. Основні принципи регулювання небанківського ринку фінансових послуг

Забезпечення стабільності ринку фінансових послуг є одним з найважливіших питань розвитку сучасної держави, в тому числі і України. Це, в свою чергу, створює основу для постійного розвитку і вдосконалення системи регулювання ринку фінансових послуг відповідно до європейських нормативів. Фінансовий ринок України постійно перебуває у стані нестабільності після світової фінансової кризи 2008-2009 р. та внутрішньої політичної та економічної кризи 2014 рр. Але зараз він починає відновлюватися. Однак

такий сектор фінансового ринку як небанківський потребує особливого регулювання, нагляду та контролю з боку органів державної влади в результаті існування численних загроз. Проведено аналіз основних тенденцій і проблемних аспектів розвитку фінансової системи України, відповідно до прийняття такого документа як Біла книга «Майбутнє у регулюванні небанківського фінансового сектору». В роботі обґрунтовано напрями подальшого розвитку і запропоновані рекомендації щодо удосконалення чинного регулювання на ринку небанківських фінансових послуг. При цьому, реформування українського небанківського фінансового сектору має проходити відповідно до міжнародних стандартів, але з урахуванням тих умов регулювання, які передбачені чинним законодавством України.

Як зазначає А. І. Бондаренко, державне регулювання ринку фінансових послуг має свої певні особливості. А саме, суб'єкти, які діють на даному ринку, на відміну від виробників інших послуг, оперують в основному не власними ресурсами, а грошима, залученими в довірче управління (пай, позики тощо). Тому управління ризиками на цьому ринку має значення не лише для виробників фінансових послуг, але й для макроекономіки, оскільки криза може спричинити банкрутство як самого фінансового інституту, так і розпад усього ланцюга економічних зв'язків і відносин¹.

Механізми державного регулювання ринку фінансових послуг набувають особливого значення в умовах його інформатизації та глобалізації, збільшення асортименту фінансових послуг і різноманітності їх виробників. Це особливо важливо в українських умовах, де клієнтами цього ринку досі були в основному юридичні, а не фізичні особи².

Згідно з даними Державного реєстру фінансових послуг, станом на 31.12.2018 року в Україні налічувалося 2024 фінансові установи.

¹ Бондаренко А. І. Механізми державного регулювання ринку фінансових послуг України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. Вип. 1. С. 40–41.

² Орлюк О. П. Фінансове право: навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 117.

Таблиця 1. Кількість фінансових установ у державному реєстрі фінансових установ, 2016–2018 роки

Фінансові установи	Станом на 31.12.2016	Станом на 31.12.2017	Станом на 31.12.2018
Фінансові компанії	809	818	940
Страхові компанії	310	294	281
Кредитні установи	462	378	358
Пенсійні фонди	86	86	84
Ломбарди	456	415	359
Разом	2125	1993	2024

* *Складено автором на основі:* Публічний звіт про діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за 2018 рік. URL: <https://www.nfp.gov.ua/files/ZVIT/Publichnyy%20zvit%202018%20-%20na%20сайт.pdf>.

Проаналізувавши цю таблицю, можна зробити висновок, що кількість небанківських фінансових установ зменшилась на 101 одиницю порівняно з 2016 роком, та збільшилась на 31 одиницю порівняно з 2017 роком. Але ця кількість збільшилась за рахунок лише окремого виду суб'єктів, а саме, фінансових компаній.

Виходячи з вищевикладеного, можна зазначити, що ринок небанківських фінансових послуг розвивається нединамічно. Це пов'язано із існуванням відповідних проблем, а саме: із низьким рівнем довіри населення до фінансових установ, відсутністю прозорості ринку фінансових послуг, неналежним захистом споживачів від порушень, із недосконалим державним регулюванням діяльності небанківських фінансових установ тощо.

Так, у жовтні 2018 року Національний банк України (далі – НБУ) підготував і оприлюднив проєкт Білої книги “Майбутнє у регулюванні небанківського фінансового сектору” [4], в якій представив своє бачення регулювання ринку небанківських фінансових послуг. Цей документ не є нормативним актом, це концептуальне бачення НБУ

щодо основних принципів та підходів до нового регулювання небанківського фінансового ринку, а саме щодо сегментації ринку, ліцензування, пруденційного нагляду, звітування, перевірок та захисту прав споживачів. Також цей документ висвітлює принципи та завдання на “найближче майбутнє” після прийняття проекту Закону України “Про внесення деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій державного регулювання ринків фінансових послуг” (далі – Законопроект № 2413-а) мета якого представити широкій аудиторії базові елементи бачення нового регулювання на ринку фінансових послуг. Згідно з підписаним наприкінці 2018 р. з МВФ меморандуму, Україна зобов’язана була прийняти законопроект про “Спліт”. 7 липня 2016 року ВРУ ухвалила в першому читанні проект Закону № 2413-а, згідно з яким частково консолідована (інтегрована) модель регулювання фінансового ринку введена в Україні. Весь фінансовий сектор буде регулюватися 2 регуляторами. Це буде зроблено шляхом передачі функцій Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг) НБУ та Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі - НКЦПФР). У представництві ЄС в Україні відзначили, що стабільність фінансового сектора надзвичайно важлива для поширення економічних вигод для широких кіл і залучення більшої частини населення в економіку країни. Також, у представництві додали, що українське законодавство, яке регулює фінансовий ринок, має бути переглянуто і наближене до законодавства та стандартів ЄС відповідно до зобов’язань України в рамках угоди про асоціацію з Євросоюзом. На засіданні 12 вересня 2019 р. ВРУ прийняла за основу і в цілому проект Закону № 1069-2 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг” (“спліт”) (далі – проект Закону № 1069-2). Цей законопроект №1069-2 доопрацьований, він був раніше внесений під номером 2413-а.

Даний Закон стосується діяльності страхових компаній, кредитних спілок, ломбардів, лізингових і факторингових компаній, різних фінансових компаній, які займаються операціями обміну валют, пере-

казом коштів, кредитуванням, наданням гарантій та інших послуг. Так, на думку експертів, передача функцій регулювання та нагляду за небанківськими установами від Нацкомфінпослуг до НБУ та НКЦПФР має розглядатися як перший крок у процесі реформи регулювання небанківського фінансового сектору.

Наразі в Україні функціонує секторальна модель регулювання, за якою нагляд за ринком банківських послуг, діяльністю з переказу коштів та валютними операціями здійснює НБУ, НКЦПФР здійснює нагляд за ринками цінних паперів та похідних цінних паперів (деривативів), а Нацкомфінпослуг здійснює нагляд за іншими ринками фінансових послуг. В Україні діє з 2003 року секторальна модель, з моменту створення Держкомфінпослуг. Передбачається, що даний Закон № 1069-2 запровадить в Україні частково консолідовану модель регулювання фінансового ринку, за якою весь фінансовий сектор буде регулюватися двома регуляторами - НБУ і НКЦПФР.

Передача функції контролю та нагляду за небанківськими фінансовими установами від Нацкомфінпослуг та НКЦПФР до НБУ перетворить НБУ на потужний мегарегулятор та призведе в свою чергу до звуження ринку. Проведення відповідної реформи на ринку фінансових послуг призведе до скорочення відповідних фінансових установ, а не до розвитку.

Зокрема, НБУ буде регулювати та контролювати діяльність банків, страхових компаній, лізингових компаній та суб'єктів господарювання, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але мають право надавати послуги фінансового лізингу, факторингових компаній, кредитних спілок, бюро кредитних історій, ломбардів, інших фінансових установ. В сферу відповідальності НКЦПФР входить регулювання недержавних пенсійних фондів та ФФБ, ФОН. Метою та результатом такого поділу, на думку експертів, є безпека та стабільність фінансової системи, захист інтересів вкладників, кредиторів та інших споживачів небанківських фінансових послуг.

Необхідність реформування вітчизняної системи регулювання небанківського фінансового сектору була оновлена у 2019 році через те, що для внутрішнього фінансового ринку існує низька проблем,

які органи державної влади за останні роки не змогли вирішити. Серед них, зокрема, слід відзначити:

- низький рівень фінансової грамотності населення, який не дозволяє потенційним споживачам фінансових послуг інвестувати у фінансовий ринок;
- низький рівень функціонування та ефективності інфраструктури ринку фінансових послуг;
- низький рівень інвестиційної привабливості фінансових інструментів та низький рівень інвестиційної активності вітчизняних інвесторів;
- ризиковість інвестиційних ресурсів.

Заходи органів державної влади, спрямовані на реформування державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг України, здійснюються в умовах невизначеності. Спроби впровадження реформаторських заходів знижують довіру самих фінансових установ до національних регуляторів та споживачів фінансових послуг.

Роль державного регулятора у забезпеченні безпеки функціонування та розвитку ринків фінансових послуг полягає у: встановленні вимог до діяльності фінансових установ під час їх створення, нагляд за якістю фінансових послуг, контроль за інформаційною прозорістю.

Прийняття Закону № 1069-2 означає, що Нацкомфінпослуг буде повністю ліквідована, а її функції будуть передані НБУ та НКЦПФР. Але чи є це доречним, коли Нацкомфінпослуг вже має відповідний досвід в регулюванні цього ринку і досвід в поданні кризових ситуацій на цьому ринку. У той же час очікуються і позитивні очікування щодо розподілу повноважень між двома регуляторами, а саме: усунення дублюювання органами державної влади регуляторної функції, розширення можливостей виходу на ринок фінансових послуг небанківських фінансових з різними фінансовими можливостями.

Так, до недоліків зазначеної реформи можна віднести:

по-перше, НБУ буде змушений суттєво підвищити вимоги до небанківського ринку, що призведе до звуження обсягів небанківського кредитування та виведення з ринку багатьох фінансових компаній;

по-друге, НБУ – це орган контролю, який в свою чергу, не зміг забезпечити розвиток банківської системи, а навпаки, за останній час кількість банків із 180 на початок 2014 р. зменшилась до 82 на 2018 рік;

по-третє, на сьогодні кількість небанківських фінансових установ приблизно складає більш ніж 2000, до яких відносяться страхові компанії, фінансові, лізингові компанії, кредитні спілки, ломбарди, пенсійні фонди;

по-четверте, певні обмеження щодо надання послуг певними небанківськими фінансовими установами;

по-п'яте, регулювання діяльності небанківських фінансових установ без врахування їх специфіки та особливостей розвитку на ринку.

Відмінності щодо ведення обліку, наявних ризиків вимагають різні підходи до регулювання цього ринку. А новий регулятор як НБУ не має досвіду такого регулювання, коли кожен напрям діяльності регулюється окремо. І як, наслідок, неможливість впоратися з різноманітними фінансовими ринками тягне за собою звуження небанківського сектору до обсягів, за яких НБУ зможе виконувати свої функції, шляхом підвищення вимог до капіталу, нормативів, що приведе до знищення невеликих компаній.

З іншого боку, розмежування функцій між двома регуляторами ринку фінансових послуг можна вважати одним із етапів переходу до інноваційної моделі контролю та нагляду за ринком України відповідно до європейських вимог та стандартів. Деякі повноваження державних органів можуть бути передані саморегулювним організаціям та об'єднанням учасників ринку фінансових послуг. Так, їм можуть бути передані повноваження в частині надання інформаційних та консультативних даних учасникам ринку фінансових послуг, покласти на них розробку механізму звітування учасників ринку фінансових послуг перед регуляторами. Таке розмежування дасть поштовх для формування інноваційних підходів до державного регулювання безпеки небанківського фінансового сектору, застосувавши до них відповідні стандарти, які встановлені для банків в Україні. Також, на нашу думку буде приділена увага забезпеченню високого рівня прозорості даних про поточний стан фінансових установ. Буде очищено ринок від учасників, які не відповідають вимогам щодо управління ризиками. Рівень на-

гляду за якістю фінансових послуг буде посиленням та вживатимуться заходи для забезпечення захисту прав та інтересів споживачів фінансових послуг, впровадження гарантійних механізмів виконання зобов'язань фінансовими установами перед клієнтами.

У наукових дослідженнях передкризового періоду, присвячених дослідженню розвитку ринків фінансових послуг, не було конкретизовано, чи повинен мікропруденційний нагляд інтегруватися в центральний банк (ЦБ) («інтегрована модель»), або повинен існувати секторальний нагляд («відокремлена модель»). Як перша, так і друга модель містить ряд переваг і недоліків. Право ЄС у сфері регулювання фінансових послуг містить норми, які визначають поняття “компетентні органи” (competent authorities), або “компетентні пруденційно-наглядові органи” (competent prudential-supervision authorities).

Кожна директива або регламент ЄС щодо регулювання фінансових послуг визначає основні вимоги до виконання компетентним органом держави-члена певних функцій, а саме повноваження щодо нагляду, контролю, вжиття заходів впливу та взаємодії із компетентними органами інших країн. Зокрема, Директивою 2014/65/ЄС¹ та Регламентом (ЄС) 600/2014² регулюються діяльність на ринках фінансових інструментів, Директивою 2009/138/ЄС³ врегульовано ведення діяльності у сфері страхування і перестраховування, Директивою 2013/36/ЄС⁴ та Регламентом (ЄС) №575/2013⁵ встановлені вимоги до

¹ Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0065>

² Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0600&from=EN>

³ Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0138>

⁴ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0036>

⁵ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1474800744984&uri=CELEX:32013R0575>.

діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій та інвестиційних компаній.

Прямої вимоги до порядку заснування та моделі організації компетентного органу не визначено, окрім п. 26 ч. 1 ст. 4 Директиви 2014/65/ЄС про ринки фінансових інструментів, де зазначається, що “компетентний орган” – орган, призначений кожною державою-членом відповідно до ст. 67 цієї директиви, в якій встановлено вимоги до призначення компетентних органів. Ці компетентні органи повинні виконувати функції, передбачені як Директивою 2014/65/ЄС, так і Регламентом (ЄС) 600/2014. При цьому компетентні органи повинні бути державними органами без шкоди для можливості делегування завдань іншим організаціям, якщо це прямо передбачено Директивою 2014/65/ЄС.

Будь-яке делегування завдань іншим організаціям, що не є державними органами, не може включати передачу повноважень публічної влади або використання дискреційних повноважень суду. В разі делегування повноважень компетентні органи вживають усіх необхідних заходів для забезпечення організацій до яких делегуються відповідні завдання, необхідними ресурсами для ефективного виконання цих завдань. Така організація повинна діяти та бути організованою таким чином, щоб уникнути конфлікту інтересів та, щоб інформація, отримана від виконання делегованих завдань, не використовувалась несправедливо або для запобігання конкуренції (ч. 2 ст. 67 Директиви 2014/65/ЄС).

Директива 2013/36/ЄС про доступ до діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій та інвестиційних компаній визначає компетентний орган (competent authority) відповідно до обов’язкового до виконання Регламенту (ЄС) No 575/2013. Пункт 40 ч. 1 ст. 4 цього регламенту під “компетентним органом” розуміє офіційно визнаний відповідно до національного законодавства державний орган або установу, що уповноважені національним законодавством наглядати і контролювати установи в рамках наглядової системи, що діє в державі-члені.

Держави-члени повинні призначити компетентні органи для виконання функцій і обов'язків, передбачених Директивою 2013/36/ ЄС, а також забезпечити, щоб компетентні органи мали достатній досвід, ресурси, оперативний потенціал, повноваження і незалежність, що необхідні для виконання функцій, пов'язаних із пруденційним наглядом, розслідуванням та покаранням. Однак держави-члени повинні забезпечити, щоб функції нагляду і контролю компетентних органів були самостійними і незалежними від функцій, пов'язаних із вирішенням проблем неплатоспроможності кредитних інститутів (п. 7 ст. 4 цієї директиви).

Крім норм законодавства ЄС існує низка міжнародних стандартів рекомендаційного характеру щодо здійснення нагляду і контролю на ринках фінансових послуг. Серед них: Основні принципи ефективного банківського нагляду (Базельський комітет з банківського нагляду – BIS)¹, Ключові принципи страхової діяльності (Міжнародна асоціація органів нагляду за страхуванням IAIS)², Цілі і принципи регулювання ринку цінних паперів (Міжнародна організація комісій з цінних паперів – IOSCO)³ тощо. Вплив зазначених міжнародних регуляторів обмежений. Ухвалення узгоджених на міжнародному рівні заходів щодо регулювання є добровільним, і національні органи нагляду можуть утримуватися від їх виконання, вважаючи, що національні умови (інтереси) потребують іншого підходу.

Зазначені вище документи містять вимоги рекомендаційного характеру до організації діяльності компетентного органу та забезпечення функцій щодо нагляду і контролю за певним ринком фінансових послуг. При цьому спеціальних вимог до форми організації компетентного органу регулювання і нагляду за діяльністю фінансових установ не віднайдено.

Таким чином, обрання ефективної форми організації компетентного органу регулювання і нагляду за діяльністю фінансових установ

¹ URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>

² Insurance Core Principles. URL: <http://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles/>

³ Objectives and Principles of Securities Regulation. URL: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD323.pdf>.

та встановлення доцільного розподілу функцій між компетентними органами вирішується державами самостійно з урахуванням позитивного міжнародного досвіду та об'єктивних факторів, що склалися у країні.

Різні класифікації існуючих у країнах форм (моделей) організації державного регулювання і нагляду за діяльністю фінансових установ можливо узагальнити за наступними трьома моделями:

- секторальна модель, яка полягає в існуванні у країнах певних органів, що здійснюють нагляд за діяльністю окремих секторів: банківського, страхового ринку, ринку цінних паперів тощо (Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Кіпр, Литва, Португалія, Словенія, Франція);
- модель єдиного наглядового органу (концентрація всіх наглядових функцій в єдиному наглядовому органі) (Німеччина, Фінляндія, Швеція, Швейцарія, Польща, Естонія, Бельгія, Румунія, Болгарія, Австрія тощо);
- модель розподілу повноважень щодо нагляду за ринком та щодо пруденційного нагляду, або функціонально орієнтована модель Twin Peaks (Велика Британія, Нідерланди).

Для аналізу форм організації систем функціонування компетентних органів, що існують у країнах ЄС, доцільно враховувати, що поняття “регулювання” є лише однією з функцій управління системою. Систему державного адміністрування (управління чи керування) діяльністю на фінансових ринках можливо розглядати як виконання трьох взаємопов'язаних функцій: регулювання шляхом оцінки стану, встановлення та удосконалення норм і правил щодо здійснення діяльності з надання фінансових послуг; здійснення нагляду та контролю за дотриманням встановлених норм і правил; вжиття заходів впливу до порушників встановлених норм і правил.

Регулювання і нагляд за діяльністю на фінансових ринках реалізується регуляторами (Regulators) та органами нагляду (Supervisors). Регулятори оцінюють стан фінансового ринку та встановлюють певні норми та правила. Органи нагляду забезпечують нагляд, контроль та вживають заходів впливу. Виокремлення таких підсистем пов'язане

не стільки з необхідністю розподілу компетенцій для забезпечення незалежності органів і усунення конфлікту інтересів, скільки виходячи з необхідності забезпечення ефективного адміністрування шляхом економії часових витрат за рахунок їхньої спеціалізації та забезпечення нагляду за всім фінансовим ринком.

Вибір моделі державного регулювання і нагляду за ринками фінансових послуг залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів. При цьому слід враховувати, що жодна модель не буде ефективною, якщо її не адаптувати до реалій країни. Проблема створення принципово нової моделі нагляду та контролю за діяльністю фінансових установ на ринках фінансових послуг в Україні обговорюється протягом тривалого часу. І та модель, яка існує на даний час потребує певних коректувань.

У разі, коли до НБУ будуть передані невластиві центральному банку функції нагляду за небанківськими фінансовими установами, у яких на відміну від банків, інша природа ризиків, а також система обліку, яка має відмінності від банків, він не забезпечить належне їх функціонування та регулювання. Існує ймовірність його перетворення на неефективний владний орган, що не сприятиме розвитку фінансового ринку. Пенсійні фонди, кредитні спілки, страхові компанії не мають такого доступу до фінансових ресурсів як банки, і тому вимушені шукати більш ризиковані напрями для інвестування. На думку E.W. Nier, якщо центральному банку надається більше повноважень у забезпеченні фінансової стабільності, включаючи здійснення пруденційного нагляду за окремими фінансовими установами, ці повноваження повинні бути підкріплені надійними механізмами, що забезпечують прозорість та підзвітність дій центрального банку для забезпечення фінансової стабільності¹. Як наслідок цього потрібна нова, удосконалена модель регулювання і нагляду на фінансовому ринку. А саме поєднання концентрації всіх контролюючих функцій в єдиному наглядовому органі - НБУ із частковим застосуванням функціонально орієнтованого поділу повноважень із новоствореним

¹ Nier E.W. (2009). *Financial Stability Frameworks and the Role of Central Banks: Lessons from the Crisis*. (IMF Working Paper, WP/09/70). Retrieved from: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0970.pdf>.

органом щодо пруденційного нагляду – Компетентним пруденційно-наглядовим органом щодо пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами.

Так, НБУ передаються всі повноваження щодо контролю за небанківськими фінансовими установами, його діяльність буде спрямована на забезпечення захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг. Діяльність НБУ має доповнюватися розвинутою системою самоконтролюючих учасників небанківських фінансових послуг. А спеціально уповноважений орган, який буде створений при НБУ буде встановлювати вимоги до достатності капіталу та забезпечувати пруденційний нагляд за небанківськими фінансовими установами для забезпечення стабільності фінансової системи. Метою пруденційного нагляду має стати оцінка ризиків та вжиття адекватних заходів для мінімізації втрат на випадок реалізації системного ризику для фінансової системи в цілому та підтримання фінансової стабільності.

Такий пруденційний нагляд спеціально уповноважений орган забезпечуватиме у співпраці з НБУ. Також, спеціально уповноважений орган (пруденційно-наглядний) встановлюватиме критерії віднесення небанківських фінансових установ до найризикованих, за якими здійснюється пруденційний нагляд. Отримавши інформацію від небанківських фінансових установ про фінансовий стан, пруденційно-наглядний орган за власною методикою зможе оцінити ризики. А вже на підставі рішень такого органу НБУ буде приймати рішення щодо визнання небанківської фінансової установи неплатоспроможною.

Макропруденційна політика запобігає накопиченню та реалізації системних ризиків у фінансовому секторі, щоб не допустити перебоїв у його функціонуванні. Кінцева мета макропруденційної політики – забезпечення фінансової стабільності, тобто стану фінансової системи, за якого вона здатна належно виконувати основні функції – фінансове посередництво та здійснення платежів – й успішно протистояти кризовим явищам. Досягнення цієї мети сприятиме сталому економічному зростанню. Світовий досвід показав, що для гаранту-

вання належного функціонування фінансової системи в кризові періоди недостатньо мати ефективний нагляд за окремими фінансовими установами. Стійкість навіть усіх без винятку учасників фінансового ринку поодиноці не завжди забезпечить стійкість та безперебійну роботу фінансового сектору в цілому. З цього випливає: що фінансовий сектор потрібно регулювати не лише на рівні окремих установ, але і як систему загалом. Макропруденційна політика не здатна повністю усунути системні ризики, але може не допустити їх надмірного накопичення та знизити ймовірність їх реалізації. Питання реформування системи регулювання ринків фінансових послуг в країнах ЄС з'явилося через негативний вплив фінансово-економічної кризи 2008 року. Кризові явища, які охопили фінансову систему країн Європи, вказали на недоліки її державного регулювання. Одним з таких недоліків вважають відсутність єдності в проведенні макро- і мікропруденційної політик як на національному рівні країн членів, так і на рівні всього Європейського союзу¹. ESRB оприлюднила рекомендації до макропруденційної політики, утілені в посиленні мандатів центральних банків із забезпечення фінансової стабільності, створенні міжвідомчих рад/ комітетів з фінансової стабільності високого рівня. Відповідно до рекомендацій ESRB стратегічні цілі макропруденційної політики досягаються через низку тактичних (проміжних) цілей². До них відносяться: 1) недопущення надмірного зростання кредитування; 2) недопущення накопичення дефіциту ліквідності; 3) обмеження концентрації ризиків; 4) обмеження впливу викривлених стимулів; 5) підвищення стійкості фінансової інфраструктури. Макропруденційна політика реалізується за допомогою макропруденційних інструментів. Макропруденційні інструменти прийнято поділяти на інструменти капіталу, ліквідності та інш. Також регулятори можуть створювати нові, додаткові інструменти, якщо цього потребують особливості розвитку ринку фінансових послуг в

¹ Бачо Р.Й. Государственное регулирование рынков финансовых услуг в странах ЕС. *Глобальные рынки и финансовый инжиниринг*. 2015. 2(3). С. 157–176.

² The ESRB handbook on operationalising macroprudential policy in the banking sector: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.report180115_handbook~c9160ed5b1.en.pdf

Україні. В Україні проблеми збереження фінансової стабільності стають особливо гостро.

ЄС встановлює високі вимоги до діяльності фінансових установ, якщо вони залучають та використовують кошти від широкого загалу. Законодавство ЄС також забороняє будь-яким особам, які не відповідають встановленим вимогам, залучати від широкого загалу кошти з зобов'язанням щодо їх повернення. Класифікація джерел та форм залучення коштів має стати основою підходу до регулювання та нагляду за небанківськими фінансовими установами.

До 2016 року “інші кредитні установи” існували як окремий вид небанківських фінансових установ, регулювання та нагляд за якими здійснювала Нацкомфінпослуг. Втім, після внесення змін до Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” (у листопаді 2016 року) лише банки та кредитні спілки відповідають визначенню кредитної установи, оскільки лише їх діяльність по наданню фінансових кредитів за рахунок залучених коштів регулюється відповідним законом.

Що стосується кредитних спілок, їм буде дозволено залучати кошти від широкого загалу для кредитування та інших фінансових послуг. До них застосовуватимуться вимоги до капіталу та інші фінансові нормативи на рівні європейських вимог/нормативів, встановлених Директивою 2013/36/ЄС щодо діяльності кредитних установ¹ та Регламентом № 575/2013 про пруденційні вимоги до кредитних установ та інвестиційних компаній². Ці акти ЄС мають бути імплементовані в Україні відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС.

Такі нормативи, будуть включати:

- вимогу до початкового та регулятивного капіталу (у розмірі 5 млн. євро);

¹ On access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending: Directive of the European Parliament and of the Council: of 26.06.13 № 2013/36/EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/uri=CELEX:32013L0036&qid=1564830401383&rid=1>

² On prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending: Regulation of the European Parliament and of the Council: of 26.06.2013 № 575/2013/EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32013R0575&qid=1564831084828&rid=1>

- нормативи достатності регулятивного капіталу (на рівні не менше 8%);
- нормативи концентрації кредитних ризиків на одного контрагента (не більше 25%);
- нормативи миттєвої ліквідності (понад 60%).

Тобто, як ми бачимо розмір статутного капіталу кредитної спілки повинен складати майже половину розміру статутного капіталу банківської фінансової установи, який існує на даний час. Експерти даного законопроекту передбачають дві опції для кредитних спілок. А саме, перше: якщо у кредитних спілок немає маніпуляцій із внесками, але є великі обсяги і великі ризики, то вони будуть перекваліфіковані в банки або в квазібанки, до яких будуть висуватися відповідні вимоги з управління ризиками та друге — маленькі кредитні спілки, які не потребують регуляції.

Інший вид небанківських фінансових установ складають страхові компанії та страхові посередники. Регулювання у страховому секторі буде здійснюватися з урахуванням стандартів, встановлених європейським законодавством, включаючи вимоги до:

- капіталу і платоспроможності, технічних резервів, якості системи корпоративного управління та ризик-менеджменту (Директива 2009/138/ЄС про вимоги до діяльності у сфері страхування і перестраховування, далі — Solvency II);
- розкриття інформації, правил підготовки та складання регуляторної і фінансової звітності (Solvency II, Директива 91/674/ЄС про річні та консолідовані звіти страхових компаній);
- ринкової поведінки та продажу страхових продуктів (Директива ЄС 2016/97 про реалізацію страхових продуктів та Директива ЄС 2009/103 про страхування цивільної відповідальності (автотранспортні засоби)).

Також будуть встановлені вимоги до мінімально необхідного капіталу для страхових компаній.

Такі вимоги становитимуть 3,2 млн. євро для страховиків, які здійснюють страхування життя та 2,2 млн євро для інших страхових компаній.

Крім вимог до мінімального розміру капіталу, із врахуванням стандартів директив ЄС, мають бути встановлені наступні нормативи діяльності страхових компаній:

- вимоги до необхідного платоспроможного капіталу;
- вимоги до технічних резервів;
- вимоги до розподілу відповідних власних фондів;
- ліміти власних фондів.

Інший сектор небанківських фінансових установ становлять — фінансові установи, що не використовують для надання послуг кошти, залучені від широкого загалу. Питання щодо встановлення вимог до капіталу та інші пруденційні нормативи до цієї категорії суб'єктів є невіршеними (лізингові компанії, факторингові компанії, ломбарди).

Пруденційні нормативи обов'язково будуть застосовуватися до фінансових установ, що надають послуги переказу коштів, пруденційні нормативи щодо яких прямо передбачені вимогами Директиви 2015/2366' про платіжні послуги. Скорочення небанківських фінансових установ на ринку фінансових послуг призведе до зменшення податкових надходжень до бюджету та зменшення обсягів надання фінансових послуг, і як наслідок їх подорожчання.

На думку експертів, поступове запровадження нового регулювання повинно покращити інвестиційну привабливість та забезпечити більшу прозорість небанківського фінансового сектору, а також сприяти захисту споживачів фінансових послуг та запобігти незаконним практикам на ринку. Також, нове регулювання має запровадити рівні умови діяльності для небанківських фінансових установ та банків і посприяти розбудові конкурентного середовища для надання фінансових послуг.

Але, ми вважаємо, є нелогічним той факт, що НБУ готував “Білу книгу”, у зв'язку з тим, що не був прийнятий законопроект №2413-а, він ніякого відношення до небанківського сектору не має. Так, відповідно до ст. 55 Закону України “Про Національний банк України” НБУ здійснює функції банківського регулювання і нагляду на індивідуальній та консолідованій основі за діяльністю банків та банківських груп у межах та порядку, передбачених законодавством України. НБУ

здійснює постійний нагляд за дотриманням банками, їх підрозділами, афілійованими та спорідненими особами банків на території України та за кордоном, банківськими групами, представництвами та філіями іноземних банків в Україні, а також іншими юридичними та фізичними особами банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку і економічних нормативів. Тобто, як ми бачимо із змісту цієї норми, до регулювання небанківських фінансових установ НБУ ніякого відношення не має.

Також, є доречним при складанні проекту “Білої книги” звернути увагу експертів до положень Зеленої книги ЄС “Про роздрібні фінансові послуги” де акцент робиться на підвищенні довіри та задоволенні потреб споживачів ринків фінансових послуг. Акцентується увага на тому, що ініціатива «зеленої книги» може бути успішною лише в тому випадку, якщо вона зосереджує увагу на створенні ринку ЄС, в якому права споживачів добре захищені, вони мають рівні можливості та доступ до прозорих послуг та продуктів, що приносять їм прибуток; вона визнає цінність надання споживачам простих, безпечних послуг; закликає європейські інституції нагляду регулярно оцінювати вплив ціни та конкуренції на роздрібні фінансові послуги; закликає Комісію запровадити просту та безпечну систему фінансових продуктів¹.

На нашу думку, прийняття подібного законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій з державного регулювання ринків фінансових послуг» є неприйнятним для нашого ринку фінансових послуг, бо він не сприятиме розвитку ринку фінансових послуг, не підвищить якість послуг та захист прав споживачів, а лише ускладнить ведення бізнесу та створить додаткові перешкоди для розвитку небанківського сектору. Не буде вирішено питання узгодження монопольного нагляду за фінансовими установами, при якому НБУ завжди буде займати бік значущих для фінансової системи України суб’єктів - банків. Існує серед експертів така думка, що цей законопроект є лише перерозподіл регуляторних функцій між існуючими регуляторами, але це не зовсім так.

¹ On the Green Paper on Retail Financial Services: Resolution of the European Parliament: of 22.11.2016.

Вже раніше нами було згадано про занепад банківської системи в останні часи та скорочення банківських фінансових установ більш ніж вдвічі. Серед потерпілих клієнтів таких банків були не лише фізичні та юридичні особи, а серед них опинилися і кредитні спілки і страхові компанії та інші учасники небанківського ринку фінансових послуг. В результаті скорочення такої кількості банківських фінансових установ, небанківський сектор залишився чи не єдиним джерелом фінансування громадян та малого і середнього бізнесу.

Цей проект передбачає передачу повноважень від одного органу до іншого, але він не визначає процедури регулювання небанківського ринку фінансових послуг, а саме яким чином буде здійснюватися контроль за цими установами і чим він є кращим за вже існуючий, бо у кожній небанківській фінансовій установі є свої нормативи, стандарти обліку та ймовірні ризики.

Як ми вважаємо, є некоректним встановлення для українського фінансового ринку вимог аналогічних європейським норма. Усі фінансові операції в Україні здійснюються у гривні, всі ризики також розраховуються в гривні, чому ж тоді розмір статутного капіталу повинен бути прив'язаний до євро. Також, потрібно зазначити, що ризики, які мають місце при здійсненні фінансових операцій в нашій країні є набагато нижче, ніж в країнах ЄС, і це також необхідно враховувати при встановленні мінімального розміру статутного капіталу фінансових установ. <

Шляхом вирішення проблеми, яка має місце на ринку фінансових послуг, на нашу думку, повинно стати не делегування повноважень від одного органу до іншого, що в свою чергу створить додаткові перешкоди, а прийняття відповідного пакету нормативно-правових актів, що урегулюють певні спірні питання, які виникають на ринку небанківських фінансових послуг (наприклад, Закон “Про ломбарди”), розробка актуальної стратегії розвитку фінансового ринку, запровадження діючої системи пруденційного нагляду. Зазначені вище засоби повинні бути спрямовані на досягнення ефективності та прозорості ринку небанківських фінансових послуг, а також наближення небанківських фінансових послуг до провідних європейських стан-

дартів, але не шляхом збільшення розміру нормативів, а шляхом забезпечення прозорого державного регулювання з боку державних органів (оперативного виявлення проблем ринку та усунення їх). Так, на офіційному сайті НБУ була оприлюднена інформація, що до кінця 2019 буде розроблено Стратегію розвитку фінансового сектору України на 2020–2025 роки про що було зазначено у підписаному 27 травня Меморандумі про взаєморозуміння та співробітництво між НБУ, Нацкомфінпослуг, НКЦПФР та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та Міністерством фінансів¹. Відповідне спільне стратегічне бачення дозволить створити комплексний і всеохоплюючий документ, цілі якого будуть спрямовані на зміцнення фінансової стабільності, розвиток фінансових ринків та впровадження інновацій у фінансовому секторі.

3.3. Правове забезпечення розвитку інноваційної інфраструктури лісопромислового комплексу України

Лісистість становить 15,9 відсотка території України. Ліси на території держави розміщені нерівномірно, від 3,7 відсотка у Запорізькій до 51,4 відсотка у Закарпатській областях. Оптимальним, за європейськими рекомендаціями, є показник лісистості 20 відсотків, для досягнення якого необхідно створити більше двох мільйонів гектарів нових лісів. Водночас створення нових лісів не повинне здійснюватися шляхом заліснення унікальних степових ділянок.

Основними причинами виникнення проблем у лісовій сфері є недосконалість системи управління та розвитку лісового господарства, відсутність правових та економічних механізмів, стимулювання запровадження природозберігаючих технологій, недосконалість податкової бази, а також нечіткість визначення правового статусу щодо управління землями під полезахисними лісовими смугами.

¹ Регулятори спільно розроблять п'ятирічну стратегію розвитку фінансового сектору URL:https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=95699424

Координація робіт з охорони та відтворення лісів здійснюється центральними (у лісах державної власності) та місцевими органами виконавчої влади (у лісах комунальної власності). Близько 0,8 мільйона гектарів лісових земель державної власності (у тому числі полезахисні лісові смуги) не надані в користування і віднесені до земель запасу. Нечітке визначення правового статусу щодо управління землями під полезахисними лісовими смугами призводить до істотного погіршення стану насаджень та їх загибелі.

Відсутність системи фінансування лісогосподарської діяльності, особливо у східних і південних регіонах України, призвела до припинення робіт із створення захисних лісових насаджень на малопродуктивних і деградованих землях та невиконання попереджувальних протипожежних заходів у лісах, що підвищило ризик виникнення лісових пожеж, осередків шкідників і хвороб лісу, всихання лісів і погіршення екологічної ситуації¹.

На сьогоднішній день спостерігається зміна світової економіки та розвиток ринкових відносин, що складаються в суспільстві та перехід економіки на інноваційну модель розвитку.

Суб'єкти інноваційної інфраструктури виступають обов'язковими учасниками інноваційних відносин. Відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність», ст. 5 суб'єктами інноваційної діяльності визнаються фізичні й (або) юридичні особи України, фізичні й (або) юридичні особи іноземних держав, особи без громадянства, об'єднання цих осіб, які провадять в Україні інноваційну діяльність і (або) залучають майнові та інтелектуальні цінності, вкладають власні чи запозичені кошти в реалізацію в Україні інноваційних проектів².

У лісовому законодавстві можна виділити основних, безпосередньо заінтересованих та допоміжних суб'єктів. Так, у склад основних суб'єктів лісових правовідносин входять юридичні і фізичні особи. До юридичних осіб належать підприємства, установи, організації,

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. С. 70.

² Про інноваційну діяльність: Закон України від 04. 07. 2002 р. № 40-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2002 р. № 36. Ст. 266.

сумісні підприємства, міжнародні об'єднання й організації за участі українських та іноземних юридичних осіб, підприємства, що належать іноземним інвесторам. До фізичних осіб відносяться: громадяни України, іноземні громадяни, а також особи без громадянства¹.

В лісовому законодавстві юридичних осіб умовно можна поділити на державних та приватних. До приватних юридичних осіб, згідно зі ст. 12 ЛКУ можна віднести тих з них, які безоплатно або за плату набули у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів, або ліси, що створені ними на набутих у власність у встановленому порядку земельних ділянках деградованих і малопродуктивних угідь.

До державних юридичних осіб у лісовому законодавстві України можна віднести: 1) Державні підприємства лісового господарства; 2) лісомисливські господарства; 3) мисливські господарства; 4) лісопромислові та інші підприємства; 5) національні парки; 6) природні заповідники. Також до державних юридичних осіб відносяться Український науково-дослідний інститут лісового господарства і агролісомеліорації ім. Г. М. Висоцького «УкрНДІлга» (до його складу входить 6 науково-дослідних станцій, 1 дослідний лісгосп і 2 науково-дослідні інститути), Український науково-дослідний інститут гірського лісівництва ім. П. С. Пастернака «УкрНДІгірліс», Українське державне проектне лісовпорядне виробниче об'єднання ВО «укрдержлісprojekt» до складу якого входять Львівська та Харківська лісовпорядна експедиція, Український центр підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів лісового господарства «Укрцентркадриліс», Український державний проектно-вишукувальний інститут лісового господарства «Укрдіпроліс», Харківський державний проектно-вишукувальний інститут агролісомеліорації і лісового господарства «Харківдіпроагроліс», Шацький національний природний парк, Державна організація «Український лісовий селекційний центр», Державне спеціалізоване лісозахисне підприємство «Харків-

¹ Савчук О. О. Процедурні правовідносини у лісовому законодавстві України : монографія / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Харків, видавництво «Фінарт», 2016. 242 с.

лісозахист», Державне спеціалізоване лісозахисне підприємство «Вінницялісозахист»¹.

Наукова діяльність УкрНДІгірліс (м. Івано-Франківськ) здійснюється на території Карпатського регіону (Івано-Франківська, Закарпатська, Львівська та Чернівецька області). Тут створено науководослідну та експериментальну бази, які включають Закарпатське відділення УкрНДІгірліс (м. Мукачеве), Гірське науководослідне відділення (с. Зелена), гідростаціонари. Дослідна мережа УкрНДІЛГА та УкрНДІгірліс охоплює всі природнокліматичні зони України, а також унікальні об'єкти лісівничої науки, багато з яких створені понад 150 років тому. У 2004 році спільним рішенням Президії Національної академії наук України (НАН України) та Державного комітету лісового господарства України інститути УкрНДІЛГА та УкрНДІгірліс отримали статус наукових установ подвійного підпорядкування – Держкомлісгоспу (нині – Держлісагентству, в частині фінансовогосподарської діяльності та в науковометодичному плані) та НАН України (в науковометодичному плані). Наукові дослідження підвідомчих установ УкрНДІЛГА та УкрНДІгірліс охоплюють фундаментальні та прикладні аспекти. Крім бюджетних, інститутами проводяться дослідження зі створення науковотехнічної продукції за угодами як з галузевими організаціями і підприємствами, так і підприємствами суміжних відомств.

Наукові установи галузі мають велику дослідну базу, на об'єктах якої виконується переважна більшість досліджень. Близько третини загального обсягу наукових досліджень здійснюється на постійних стаціонарних дослідних об'єктах, які розташовані не тільки на землях дослідної мережі інститутів, а і в лісах підприємств галузі. На цей час існує близько 1100 таких об'єктів загальною площею майже 4 тисячі гектарів. Наукова діяльність подібних стаціонарів лише зростає. Науково-дослідні інститути галузі приділяють значну увагу зміцненню й розширенню контактів із міжнародними установами, участі в

¹ Anna Liubchych, Olena Savchuk, Tetyana Berkutova Problems of legal competency of innovative infrastructure subject within the format of assistance to entrepreneurship in forestry legal relations: expediency of European union experience implementation. *European Journal of Sustainable Development* Vol 8, № 2 P. 57-68.

спільних міжнародних проєктах. УкрНДІЛГА та УкрНДІгірліс є членами Міжнародної спілки дослідницьких лісівничих організацій (IUFRO), УкрНДІЛГА є членом Європейського лісового інституту. Вчені інститутів співпрацюють з науковими установами Білорусі, Польщі, Словаччини, Чехії, Фінляндії, Голландії, Австрії, Швейцарії, США, Німеччини та ін.

УкрНДІЛГА є Національним координуючим центром лісового моніторингу. Ним проводяться дослідження за європейською та американською програмами моніторингу лісів. Співробітники УкрНДІЛГА та УкрНДІгірліс беруть також участь у діяльності Європейських робочих мереж EUFORGEN зі збереження генетичних ресурсів головних широколистяних деревних порід. Галузеві науково-дослідні інститути готують фахівців вищої кваліфікації через аспірантуру¹.

Відповідно до положення про обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України, затвердженого Наказом Міністрів аграрної політики та продовольства України від 21.03.2012 р. № 134 обласні управління лісового та мисливського господарства підпорядковуються Держлісагентству України та є його територіальними органами. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність Управлінь і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Також, до суб'єктів необхідно віднести органи виконавчої влади з управління лісовим господарством, наділені спеціальною компетенцією: 1) Державне агентство лісових ресурсів України; 2) Міністерство енергетики та захисту довкілля; 3) Міністерство аграрної політики та продовольства України².

Удосконалення фінансового механізму є невід'ємною умовою екологічно збалансованого лісокористування, оскільки недосконалість існуючого фінансового механізму використання і відтворення

¹ Anna Liubchych, Olena Savchuk, Tetyana Berkutova Problems of legal competency of innovative infrastructure subject within the format of assistance to entrepreneurship in forestry legal relations: expediency of European union experience implementation. *European Journal of Sustainable Development* Vol 8, № 2 P. 57-68.

² Там само.

лісових ресурсів є стримуючим чинником ефективного розвитку лісового господарства¹.

У зв'язку з незадовільним станом лісового фонду України та зростанням попиту на еколого-економічні функції лісів стратегія розвитку лісового господарства повинна бути спрямована на екологічно збалансовані принципи господарювання. Важливими завданнями при цьому є розширене відтворення лісів, їх охорона, екологізація виробництва та економічних інструментів, духовної сфери і свідомості людей. Разом з тим, екологічно збалансоване лісокористування передбачає комплексне, раціональне використання лісових ресурсів, постійне підвищення їх економічних, екологічних і соціальних функцій з врахуванням екологічних імперативів для задоволення потреб теперішніх і майбутніх поколінь².

Основними факторами, які впливають на формування екологічно збалансованого лісокористування, і виділено економічні, екологічні, соціальні, технологічні, інституційні та природні чинники. До економічних факторів відносяться зростання попиту на лісові ресурси, політика в сфері фінансування, фінансово-економічний механізм галузі та інше. Екологічні фактори включають позитивний вплив лісу на навколишнє середовище, здатність його самовідновлюватися, зростання попиту на екологічні послуги лісу. Технологічні фактори передбачають удосконалення технологій лісозаготівель, глибоку переробку деревини, підвищення рівня механізації праці в галузі. Інституційні фактори – це створення різних установ і організацій, удосконалення законодавства, розвиток освіти і науки, а соціальні – позитивний вплив лісу на здоров'я людей та задоволення їх потреб в лісових ресурсах.

Для забезпечення сталого розвитку лісового господарства кожна держава формує свою лісову політику, яка являє собою сукупність принципів та інструментів, які використовуються суспільством для реалізації його інтересів в сфері лісокористування. Лісова політика повинна бути спрямована на раціональне використання, розширене

¹ Ільницька-Гикавчук Г. Я. Фінансовий механізм екологічно збалансованого лісокористування. автореф. ... канд економ. наук. Рівне, 2009. С. 3.

² Ільницька-Гикавчук Г. Я. Фінансовий механізм екологічно збалансованого лісокористування. автореф. ... канд економ. наук. Рівне, 2009. С. 7.

відтворення лісів; збереження і охорону біорізноманіття; посилення екологічних функцій лісів; забезпечення лісового господарства необхідними фінансовими ресурсами; реформування фінансового механізму в напрямі посилення його екологічної спрямованості; удосконалення законодавства та інше¹.

Важливим фактором раціонального лісокористування є фінансовий механізм, який повинен бути екологічно орієнтованим через особливе значення лісових ресурсів в еколого-економічній сфері. В свою чергу, фінансовий механізм включає правове, інформаційне і нормативне забезпечення, фінансові важелі та методи стимулювання. До важелів можна віднести: 1) плата за спеціальне використання лісових ресурсів; 2) інвестиції; 3) кредит; 4) земельний та інші податки; 5) фонди лісових ресурсів; 6) штрафи за порушення норм лісового законодавства; 7) орендна плата; 8) лізинг; 9) страхові платежі; 10) ціни; 11) плани; 12) інші. До методів стимулювання: 1) пільгове оподаткування; 2) пільгове кредитування; 3) диференціація митних ставок залежно від ступеня обробки лісопродукції; 4) бюджетне фінансування; 5) ціноутворення; 6) екологічне страхування; 7) планування; 8) інвестування; 9) інші. Забезпечення: 1) правове (постанови, закони та інше); 2) інформаційне (звітність підприємств тощо); 3) нормативне (інструкції, норми, нормативи)².

Значний вплив на розвиток підприємств лісового комплексу здійснюють економічні, соціальні, правові, екологічні фактори, які систематизовані за критерієм впливу на розвиток лісового комплексу. Вплив перерахованих чинників на результативність роботи лісового комплексу може бути як позитивним, так і негативним. Позитивна дія факторів супроводжується певним економічним ефектом, негативна дія проявляється при відсутності, або нерозвиненості окремих факторів, супроводжується збільшенням витрат на відтворення лісів. У зв'язку з тим, що об'єкт дослідження володіє значними лісовими ресурсами, які надають регіону особливий статус, лісовий комплекс відіграє важливу роль у бюджетній складовій регіонів. У

¹ Ільницька-Гикавчук Г. Я. Фінансовий механізм екологічно збалансованого лісокористування. автореф. ... канд економ. наук. Рівне, 2009. С. 8.

² Там само.

короткостроковій перспективі лісовий комплекс буде відчувати вплив названих чинників, що в свою чергу віді́б'ється на економічних умовах організацій лісового комплексу. Виявлений вплив різних чинників на функціонування лісового комплексу свідчить про незадовільний стан більшої кількості організацій, що перешкоджає подальшому розвитку лісового комплексу. У той же час, необхідно відзначити, що в лісовому комплексі є невикористані резерви для забезпечення проведення необхідних позитивних змін. Найбільш прийнятним варіантом залучення наявних резервів є вдосконалення принципів управління лісовим комплексом. Оптимальною є модель управління розвитком лісового комплексу, адаптована до ринкових умов, що враховує вплив фактів ринкового середовища, і що включає в себе можливості вдосконалення відповідно до перспектив та основних напрямків розвитку лісового комплексу¹.

Основною умовою управління регіональним лісовим комплексом є рівновага екологічних, економічних і соціальних цілей; економічна відповідальність суб'єктів лісових відносин відповідно до наданих їм повноважень; відповідність повноважень фінансовим можливостям їх реалізації; економічна зацікавленість суб'єктів лісових відносин у формуванні сталого управління лісовим комплексом; платність лісокористування - право власника лісового фонду отримувати платежі за користування лісовими ресурсами відповідно до їх економічної оцінки, що базується на рентному підході. До основних умов і передумов управління розвитком лісового комплексу слід віднести ті з них, які об'єктивно пов'язані з процесами, що відбуваються в економіці країни. Зокрема, сюди можна віднести: зміни в системі економічних відносин; виділення управління лісовим комплексом в сферу пріоритетних національних проектів; обґрунтування і підготовку необхідної нормативно-правової бази. Названі передумови відіграють роль вихідних попередніх умов досліджуваних економічних відносин лісового комплексу².

¹ Пап В. В. Особливості планування розвитку лісопромислового комплексу регіонів України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2017. Вип. 6. С. 25.

² Там само. С. 26.

Поступовий перехід від адміністративно – командної системи організації лісогосподарювання до ринково орієнтованої обумовлює необхідність пошуку і вибору ефективних форм взаємодії суб'єктів господарювання у сфері раціонального використання, відтворення і охорони лісових ресурсів. Даний аспект актуалізується з точки зору реалізації принципів сталого розвитку регіональних лісових комплексів, екосистемного управління лісоресурсним потенціалом на міжгалузевій основі. При цьому багатоцільове використання і відтворення лісових ресурсів у регіональному розрізі вимагає формування інтегрованих підприємницьких структур, орієнтованих на узгодження і реалізацію лісо-еколого-економічних інтересів, зокрема, лісових і аграрних підприємств різних форм власності і господарювання¹.

У науковій літературі існує думка про необхідність об'єднання державних лісогосподарських підприємств з приватними підприємницькими структурами у формі кластерних утворень, учасниками яких стануть також органи регіональної влади та фінансово-кредитні установи. З одного боку, це буде сприяти дотриманню балансу інтересів при використанні місцевого лісоресурсного потенціалу, а з іншого – нарощенню інвестиційних можливостей лісогосподарських підприємств за рахунок співпраці в межах кластера з фінансово-кредитними установами².

У цілому під лісоресурсним кластером слід розуміти групу географічних взаємопов'язаних та взаємодіючих господарських суб'єктів сфери використання та відтворення лісових ресурсів, які характеризуються спільністю діяльності та взаємодоповнюють один одного³.

¹ Мішеніна Г. А. Застосування кластерних моделей в організації господарювання лісоресурсної сфери на регіональному рівні. *Міжнародна стратегія економічного розвитку регіону* : матеріали доповідей II Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 18-20 травня 2011 р. / за заг. ред. О.В. Прокопенко. Суми : СумДУ, 2011. С. 132-134.

² Мельник Т. Д. Регіональні особливості відтворення лісоресурсного потенціалу: інвестиційно-інституціональний аспект. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 12. С. 29-32.

³ Мішеніна Г. А. Застосування кластерних моделей в організації господарювання лісоресурсної сфери на регіональному рівні. *Міжнародна стратегія економічного розвитку регіону* : матеріали доповідей II Міжнародної науково-практичної конфе-

Інноваційно-промислові кластери мають у своїй основі певну сталу систему розповсюдження нових знань, технологій і продукції – так звану технологічну мережу. Вони спираються на спільну наукову базу. Підприємства кластера мають додаткові конкурентні переваги за рахунок можливості здійснювати внутрішню спеціалізацію і стандартизацію, мінімізувати витрати на впровадження інновацій. Важливою особливістю кластерів є наявність в їх структурі гнучких підприємницьких структур малого бізнесу, які дозволяють формувати так звані інноваційні „точки зростання”¹.

Така форма підприємництва має мінімальний потенціал виснажливого лісокористування, оскільки до її складу входять представники місцевої влади та державних управлінь охорони навколишнього природного середовища, що вчасно блокуватимуть прояви несанкціонованої та понадлімітної лісозаготівлі. Кластери дозволять ув’язати пріоритети розвитку локальних лісогосподарських комплексів з проблемами відродження сільських територій².

Важливим моментом створення необхідного для ефективного розвитку підприємництва інституційного середовища в лісовому секторі є формування в окремих регіонів інститутів державно-приватного партнерства. Найбільш прийнятними формами державно-приватного партнерства в системі лісових відносин є кластерні освіти і холдингові компанії³.

В умовах сьогодення застосування на практиці кластерного підходу в Україні є необхідною умовою для виходу з економічної кризи, відродження вітчизняного виробництва, підвищення ефективності

ренції, м. Суми, 18-20 травня 2011 р. / за заг. ред. О.В. Прокопенко. Суми : СумДУ, 2011. С. 132-134.

¹ Соколенко С. І. Інвестиційний та інноваційний розвиток Карпатського регіону – кластер лісової і деревообробної промисловості. URL : <http://ucluster.org/sokolenko-/2009/04/investicijnyj-ta-innovacijnyj-rozvytok-karpatskogo-regionu-klaster-lisovoj-i-derevoobrobnoj-promyslovosti/>

² Демидюк С. М. Проблемні моменти розвитку підприємницької діяльності у лісовому секторі. *Національний університет водного господарства та природокористування. Серія «Економіка»*. Випуск 1 (53) 2011. С. 56.

³ Голян В. А. Проблемы экономического регулирования предпринимательской деятельности в лесном секторе Украины. *Современная экономика. Проблемы и решения*. 2010. № 5(5). С. 28

інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів, досягнення високого рівня економічного зростання та конкурентоспроможності¹.

Принципові відмінності кластера в лісоресурсній сфері як підприємницької структури від інших територіально-промислових об'єднань виглядають наступним чином: 1. Кластер являє собою географічно сконцентроване сполучення підприємств лісоресурсної сфери, у тому числі суміжних галузей (наприклад, сільського та водного господарств). При цьому виробничий фундамент кластера одночасно утворюють крупні конкурентоспроможні комплексні підприємства лісового господарства, лісопромислові підприємства, а також підприємства суміжних галузей, що обумовлено специфікою лісогосподарської продукції та відтворенням екосистемних послуг лісу. 2. Лісоресурсний кластер має більш широкий та специфічний склад, який утворюють не тільки виробничі суб'єкти лісогосподарювання, а й сервісні організації, наукові центри, спеціалізовані банки, навчальні заклади, державні структури, малі підприємства, приватні підприємці та некомерційні організації. 3. Наявність кластера забезпечує більш сприятливий підприємницький бізнес-клімат у регіональному лісоресурсному розвитку відповідно до принципів сталого лісокористування, екосистемного управління лісами на міжгалузевій основі та більш стале використання та відтворення лісових ресурсів².

Застосування кластерних моделей в організації господарювання лісоресурсної сфери, наразі представляється найближчою перспективою. Зокрема, прикладом реалізації кластерної ініціативи розвитку лісового господарства є швейцарсько-український проект у Закарпатті, який був представлений на Міжнародній конференції (2009 р., м.Ужгород), присвяченій можливостям міжнародної співпраці у формуванні лісових кластерів та дерев'яного домобудування. На даний час у країнах Європи більш ніж 1000 представників лісового сектору активно залучені до процесу інноваційного розвитку, який

¹ Богашко О. Л. Дослідження регіональної інноваційної політики зарубіжних країн, заснованої на кластерному підході. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2016. Вип. 15. С. 8-11.

² Шкарупа О. В., Гімпель В. В. Формування економічного механізму функціонування екологоорієнтованих кластерних структур. *Mechanism of Economic Regulation*. 2012. № 4. С. 210-215.

зорієнтований на кластеризацію виробництва з таких напрямків: лісове господарство, обробка деревних матеріалів, виробництво целюлози та паперу, біоенергетика, спеціалізовані види лісової продукції¹.

Передумовами створення кластера лісопромислового виробництва є: високий рівень економічного розвитку цієї галузі у областях, що відкриває перспективи вирішення проблем екологізації діяльності підприємств лісопромислового виробництва та підвищення рівня обробки деревини, яке вимагає розширення масштабів діяльності, додаткових капіталовкладень та залучення трудових ресурсів; запаси сировинних ресурсів для забезпечення функціонування програм із перероблення відходів продуктів деревообробки; наявність науково-технічної бази і зацікавленість із боку органів місцевої влади (досвід співпраці із органами місцевої влади у Хмельницькій області під час формування будівельного, туристичного, продовольчого кластерів), без яких неможливо створити повноцінний кластер. Проте створення кластера між обласними управліннями лісового господарства породжує низку проблем економічного та організаційного характеру, які притаманні усім кластерам області².

Передумовами створення кластерів у лісовому господарстві також те, що лісові ресурси є джерелом сировини для багатьох галузей економіки; зростаючі тенденції глобалізації, об'єднання капіталів заради отримання спільної вигоди не лише в Україні, але й у світі; лісові ресурси виконують різноманітні економічні, екологічні та соціальні функції; необхідність сталого ведення лісового господарства; висока лісистість західного регіону України тощо³.

¹ Мішеніна Г. А. Застосування кластерних моделей в організації господарювання лісоресурсної сфери на регіональному рівні. *Міжнародна стратегія економічного розвитку регіону* : матеріали доповідей II Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 18-20 травня 2011 р. / за заг. ред. О.В. Прокопенко. Суми : СумДУ, 2011. С. 132-134.

² Овчарук В. В. Проблеми формування кластерних утворень у Хмельницькій області та шляхи їх вирішення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2012. № 722 : Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. С. 168-172.

³ Формування кластерної політики в Карпатському регіоні обговорюють у Львові. *Український лісовод*. 2008. URL: <http://www.lesovod.org.ua/node/299>

Правління лісопромислового кластера (дирекція) повинно координувати діяльність, спрямовану на кінцевий результат – ведення лісового господарства, його екологізацію, заготівлю деревини, деревообробку та перероблення відходів деревини різними способами, що у комплексі підвищить якість продукції лісопромислового виробництва та рівень конкурентоспроможності регіону. Координаційну діяльність дирекція лісопромислового кластера повинна вести між підприємствами, владою та інституціями у напрямку дотримання програм підготовки фахівців навчальними закладами і їх працевлаштування на підприємствах, проведення досліджень науковими установами, забезпечення належного рівня державного фінансування, раціонального використання отриманих коштів і складання звітів, дотримання податкового законодавства тощо. Крім того, координаційний центр повинен співпрацювати із засобами масової інформації щодо надання їм інформації про результати функціонування кластера, його учасників тощо, організувати конференції та «круглі столи», співпрацювати із громадськими організаціями та усіма підприємствами-учасниками кластера, виконуючи контрольню-координаційну функцію та здійснюючи регулювання¹.

Державним органам влади потрібно підтримувати пілотні кластерні проекти, створити сприятливе середовище шляхом нормативно-правового регулювання, проводити та підтримувати реформи лісового господарства, підтримувати запровадження різних форм власності на ліси, розробляти програми розвитку, стимулювати придбання природоохоронної лісогосподарської техніки, запровадити ведення лісового господарства методами наближеного до природи лісівництва, створити сприятливий інвестиційний клімат, залучати приватний сектор до виконання лісогосподарських робіт тощо.

Важливу роль у створенні лісового кластера повинні відігравати громадські організації шляхом здійснення громадського контролю за станом лісових ресурсів регіону, залучення їхніх представників до кластерних об'єднань, участі у розвитку «зеленого» туризму. Крім

¹ Овчарук В. В. Проблеми формування кластерних утворень у Хмельницькій області та шляхи їх вирішення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2012. № 722 : Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. С. 168-172.

того, громади повинні бути залучені до планування ведення лісового господарства. Так, швейцарсько-український проект FORZA пропонує підхід дворівневого планування, що полягає в розробленні Плану розвитку громади на основі використання природних ресурсів, який повинні враховувати лісівники під час формування Плану ведення лісового господарства¹.

Розробленими, але не затвердженими залишаються проекти нормативно-правових актів щодо формування засад державної політики у сфері кластеризації економіки, такі як «Концепція створення кластерів в Україні» (Міністерство економіки України, 2008 р.), «Національна стратегія формування та розвитку транскордонних кластерів» (Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, 2009 р.). У діючих нормативно-правових документах щодо засад державної аграрної політики не передбачено регламентування діяльності аграрних кластерів².

Кластерний аналіз показує, що в Карпатському регіоні потенційна площа у всіх категоріях та вікових групах лісів, на якій могли б проводитися лісогосподарські заходи з поступового перетворення одновікових чистих деревостанів у різновікові мішані багатоярусні насадження методами наближеного до природи лісівництва (рубками переформування), може щорічно становити від 40 до 60 тис. га. При цьому лісове господарство, зберігаючи лісові ландшафти, сприятиме розвитку рекреаційних зон та щорічно може додатково отримувати 2–2,5 млн куб. м деревини. Окрім того, існує реальний потенціал для посилення позицій лісового кластеру в таких напрямках, як деревообробка, дерев'яне будинкобудування, лісовий туризм, переробка недеревинної лісової продукції. Завдяки цьому можливе створення нових робочих місць та підвищення доходів населення³.

¹ Формування кластерної політики в Карпатському регіоні обговорюють у Львові. *Український лісовод*. 2008. URL: <http://www.lesovod.org.ua/node/299>

² Аналітична записка «Щодо державної політики підтримки розвитку аграрних кластерів в Україні». URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/760/>

³ Устич Р. Останнім часом у Карпатах активно обговорюються можливості формування лісових кластерів. URL: https://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=54:2010-01-04-09-56-41&catid=7:2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=uk.

Органи влади взагалі є невід'ємною частиною кластеру, оскільки саме від них залежить створення та постійна підтримка сприятливих макроекономічних умов для роботи учасників ринку. Від більш тісних взаємовідносин, що формуватимуться і постійно підтримуватимуться завдяки запровадженню регіональної лісової кластерної моделі розвитку, виграють усі: бізнес (лісгоспи, деревообробники, меблевики, турагенції, інші учасники лісового сектору), влада і громади¹.

На даний час в країнах Європи більш ніж 1000 представників лісового сектору активно залучені до процесу інноваційного розвитку, який зорієнтований на кластеризацію виробництва з таких напрямків: лісове господарство; обробка деревних матеріалів; виробництво целюлози та паперу; біоенергетика; спеціалізовані види лісової продукції.

Аналіз лісових проектів ЄС дозволяє по-новому оцінити реформування лісового господарства України. Стає очевидним, що його реалізація може бути успішною лише за умови якісних структурних зрушень у всьому лісопромисловому комплексі. Відповідні кроки по всіх розглянутих вище аспектах його діяльності – продукційних, екологічних і соціальних – мають виходити з прогнозу розвитку цього сектору².

Як вже зазначалося раніше, лісові ресурси виконують різноманітні економічні, екологічні та соціальні функції, а не лише використовуються для заготівлі деревини. Вони відіграють ґрунтозахисну, водоохоронну роль. Так, неврегульованим залишається питання щодо охорони земель під лісозахисними смугами. Адже вони відіграють суттєву роль в існуванні й розвитку агроєкосистем, знижуючи швидкість вітру, затримуючи сніг на полях, зменшуючи поверхневий стік атмосферних опадів, збільшуючи вологість та попереджаючи вітрову ерозію ґрунту, а також підвищують і стабілізують урожайність сільськогосподарських культур. При

¹ Там само.

² Соколенко С. І. Інвестиційний та інноваційний розвиток Карпатського регіону – кластер лісової і деревообробної промисловості. URL: <http://ucluster.org/sokolenko-/2009/04/investicijnyj-ta-innovacijnyj-rozvytok-karpatskogo-regionu-klaster-lisovoj-i-derevoobrobnoj-promyslovosti/>.

цьому, однією з найважливіших проблем у сфері інноваційної інфраструктури виступає відсутність правового регулювання питання щодо раціонального використання та охорони земель під полезахисними лісовими смугами; зменшення площі захисних лісових насаджень лінійного типу внаслідок неправомірної господарської діяльності; зменшення обсягу фінансування наукових досліджень з питань агролісомеліорації тощо¹.

Полезахисні лісосмуги – важливий елемент сучасного агроландшафту, вони відіграють суттєву роль в існуванні й розвитку агроєко-систем, знижуючи швидкість вітру, затримуючи сніг на полях, зменшуючи поверхневий стік атмосферних опадів, збільшуючи вологість та попереджуючи вітрову ерозію ґрунту, а також підвищують і стабілізують урожайність сільськогосподарських культур. Цей засіб меліоративного впливу є вагомим фактором відновлення екологічної й біологічної рівноваги сільськогосподарських угідь. Лісосмуги сприяють формуванню флористичного та фауністичного різноманіття, створенню нових топічних зв'язків, збалансуванню нових біогеоценозів і тим самим є надійним засобом формування біологічної повноцінності сільгоспугідь².

Екологічні функції полезахисних насаджень в агроєко-системах доцільно структурувати за: а) впливом на просторово- функціональну організацію біогеоценозів в агроландшафтах; б) впливом на стан екотопів та геохімію лісоаграрних ландшафтів; в) впливом на динаміку популяцій, біогеоценозів та на міжбіогеоценозичні зв'язки; г) впливом на енергетичні потоки та продуктивність біогеоценозів³.

Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 733 «Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок» до категорії захисних лісів від-

¹ Savchuk, O., and Liubchych, A. Legislative Framework for the Deveopment of Innovative Infrastructure of Efficient Use and Protection of Land under Forest Shelter Belt Plantations. *Sci. innov.*, 2019. 15 (3). 5-13.

² Петрович О. З. Полезахисні лісосмуги в контексті впровадження концепції екосистемних послуг. *Екосистеми, их оптимизация и охрана*. 2014. № 11. С. 42-29.

³ Лукіша В. В. Екологічні функції полезахисних лісових насаджень. *Екологічні науки*. 2013. № 2. С. 56-64.

носить лісові ділянки, що виконують функцію захисту навколишнього природного середовища та інженерних об'єктів від негативного впливу природних та антропогенних факторів, зокрема, лісові насадження лінійного типу (полезахисні лісові смуги, державні захисні лісові смуги, лісові смуги уздовж забудованих територій населених пунктів) (ч. 1 ст. 7).

Україна втрачає тисячі гектарів полезахисних смуг, що мають захищати сільськогосподарські угіддя від посухи та ерозії ґрунтів. Про це свідчать результати моніторингу стану захисних насаджень, проведеного фахівцями Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Дослідження проводилось у 12 регіонах, де проблема збереження родючих ґрунтів стоїть найгостріше: Вінницька, Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська області.

У всіх без виключення вказаних адміністративно-територіальних одиницях виявлено серйозне відхилення фактичних площ зелених захисних насаджень від показників, визначених за даними експлікації землі у проектах роздержавлення та приватизації земель сільськогосподарських підприємств. Загальні втрати у 12 регіонах становлять 10 071 гектарів.

Найбільші втрати захисних лісосмуг полів зафіксовані у південних регіонах України: Херсонській (3271,2 га), Запорізькій (2266,4 га), Миколаївській (1653,8 га) та Одеській (1638,1 га) областях. Інші адміністративно-територіальні одиниці зазнали хоч і менших, але суттєвих втрат: Кіровоградська (958 га), Хмельницька (122,1 га), Дніпропетровська (76 га) тощо.

Позазахисні лісосмуги затримують сніг та зберігають вологу для майбутнього врожаю, не дають зливам змивати родючий ґрунт з полів, стримують вітер та пилові бурі. За експертними оцінками, на полях, які захищені лісосмугами, швидкість вітру знижується на 20-30%, вологість повітря збільшується на 3-5%, в два рази знижується непродуктивне випаровування вологи. Врожайність зернових підвищується на 5-7 ц/га. Наявність лісосмуг є принциповою умовою

ефективного агровиробництва в степових регіонах України, де якраз і зафіксоване найбільш активне їх знищення¹.

Отже, при дослідженні питання правового забезпечення інноваційної інфраструктури лісопромислового комплексу України можна зробити наступні висновки:

1. Законодавство України, на сьогоднішній день, перебуває у кризовому положенні, адже норми, що були прийняті раніше вже є застарілими, а нові ще перебувають у розробці.

2. Недосконалість системи управління та розвитку лісового господарства, відсутність правових та економічних механізмів, стимулювання запровадження природозберігаючих технологій, невизначеність правового статусу щодо управління землями під позахисними лісовими смугами та ін. – є основними проблемами лісової сфери.

3. Покращенню ситуації, що склалася може сприяти об'єднання державних лісогосподарських підприємств з приватними підприємницькими структурами у кластерні утворення за участю органів влади та фінансових установ.

3.4. Деякі засоби господарсько-правового регулювання туристичної діяльності спеціального характеру

У сучасному світі туризм відноситься до однієї з найбільш пріоритетних галузей економіки та регіонального розвитку. Розвиток міжнародного в'їзного туризму дозволяє приносити значний прибуток до бюджету країни. Україна, яка має унікальне географічне розташування, має величезний потенціал для того, щоб туристична галузь стала одним з головних джерел надходжень до держбюджету. Завдяки розвитку туристичної галузі можливо забезпечити розвиток

¹ Савчук О. О. Полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не відведені до земель лісового фонду. Екологічне право. Підручник / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2019. 552 с.

інших сфер економіки, насамперед транспорт та зв'язок. Але для успішного розвитку туризму необхідно забезпечити належне регулювання та підтримку з боку держави.

Необхідність впливу державних органів на розвиток туризму зазначається у багатьох міжнародних документах. Зокрема, у Гаазькій декларації з туризму, яка була прийнята на Міжпарламентській конференції UNWTO у 1989 році, прямо визначається, що «туризм має плануватися державою на конкретній і послідовній основі та стати частиною комплексного плану розвитку будь-якої країни разом з іншими пріоритетними секторами, такими як промисловість, сільське господарство, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, освіта»¹.

У ст. 6 Закону України «Про туризм» (далі – ЗУ «Про туризм»)² держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності. У абзаці 8 «Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року»³ прямо вказано, що єдиний шлях розв'язання системних проблем у сфері туризму та курортів – це стратегічно орієнтована державна політика, основним завданням якої є визначення туризму одним з основних пріоритетів держави, впровадження економіко-правових механізмів успішного ведення туристичного бізнесу, інвестиційних механізмів розвитку туристичної інфраструктури, інформаційно-маркетингових заходів з формування туристичного іміджу України.

Статтею 6 ЗУ «Про туризм» встановлено, що реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом:

- 1) визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму;
- 2) визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони;

¹ Гаазька декларація Міжпарламентської конференції з туризму. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_904. (дата звернення 20.10.2019).

² Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. [URL]: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 25.10.2019).

³ Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80#n9> (дата звернення 25.10.2019).

- 3) спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму;
- 4) визначення основ безпеки туризму;
- 5) нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян);
- 6) ліцензування в галузі туризму, стандартизації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу;
- 7) встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу;
- 8) організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму;
- 9) визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму;
- 10) участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму. Вказаний перелік не є вичерпаним та державне регулювання в галузі туризму може здійснюватися іншими способами, визначеними законом.

Але, слід констатувати, що визнання важливості розвитку туристичної галузі має декларативний характер та наразі в Україні немає чіткого розуміння, в якому напрямку необхідно здійснювати реформування туристичної галузі, відсутній єдиний підхід до господарського-правового регулювання діяльності суб'єктів, що надають туристичні послуги. Слід погодитися з Резніковою В. В, яка зазначила, що «неповнота суперечливість правових норм, що регулюють поведінку суб'єктів туристичної діяльності, недостатність розробки понятійного апарату, а в окремих випадках і відсутність правового регулювання тих чи інших питань, створюють вагомні перешкоди в практиці ефективного здійснення господарюючими суб'єктами туристичної діяльності»¹.

У широкому розумінні державне регулювання – це сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу державних установ та ор-

¹ Резнікова В.В. Правова природа інституту туристичного обслуговування. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. №9. С. 71.

ганізацій на розвиток суспільного способу виробництва для його стабілізації до умов, що змінюються¹. В. В. Добровольська визначає державне регулювання підприємницької діяльності як діяльність державних органів, що здійснюється за допомогою використання визначених законодавством засобів впливу на підприємницькі відносини, з метою забезпечення рівного підпорядкування всіх учасників господарських відносин правовому господарському порядку та рівного захисту державою всіх суб'єктів підприємництва².

Щодо державного регулювання туристичної галузі, в науковій літературі зустрічаються різні підходи до визначення поняття «державне регулювання в галузі туризму». Є. В. Козловський³ формулює державне регулювання в галузі туризму як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на туристичну галузь, діяльність суб'єктів господарювання. Ю. В. Алексеєва⁴ визначає державне регулювання туристичної галузі як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі, створення ними умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні механізми державного регулювання: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо. І. В. Валентюк визначає державне регулювання туристичної сфери як сукупність методів державного управління, які передбачають систему заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюються державними органами у сфері туризму з метою стабілізації та пристосування вітчизняного туризму до постійних суспільних змін⁵. Давидова О. Г. вказує, що під держав-

¹ Мочерний С. В. Економічна енциклопедія : в 3 т. Київ : Академія, 2000. Т. 1. С. 38.

² Добровольська В. В. Правові засади державного регулювання підприємницької діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. С. 77.

³ Ящищак О. Р. Державне регулювання ринку фінансових послуг в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 56.

⁴ Алексеєва Ю. В. Державне регулювання розвитку туристичної галузі України в контексті досвіду Франції : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління. Одеса, 2005. С. 13.

⁵ Валентюк І. В. Організаційно-економічні механізми державного регулювання туристичної сфери України : дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2005. С. 181.

ним регулюванням туристичної діяльності розуміється система дій та заходів держави щодо вибору і застосування сукупності інструментів, за допомогою яких здійснюється прямиий або опосередкований вплив на об'єкти і суб'єктів туристичної діяльності та створюється сприятливе середовище для розвитку цього виду діяльності¹.

Основними цілями державного регулювання в галузі туризму визначено:

1) забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав;

2) безпека туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд;

3) збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій;

4) створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності².

Вважаю, що однією із основних цілей державного регулювання в туристичній галузі є безпека туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших відвідувачів, та будь-яких суб'єктів туристичної діяльності.

Згідно зі ст. 12 Господарського Кодексу України (далі – ГК України) держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності³.

¹ Давидова О.Г. Державне регулювання розвитку туристичної діяльності в Україні : автореф. дис. ...канд. екон. наук. Полтава, 2013. С. 3, 4.

² Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 25.10.2019).

³ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення 25.11.2019).

В своєму дослідженні Олюха В. Г. відмічає, що господарсько-правові засоби розглядаються як складова частина механізму господарсько-правового регулювання, що забезпечують досягнення не тільки правового, а й інших соціально-економічних результатів за умови врахування специфіки об'єкта, до якого вони застосовуються, і мети правової діяльності. При цьому господарсько-правові засоби слід поділяти на: публічно-правові та приватно-правові; засоби макроекономічного та мікроекономічного впливу; прямої та непрямой державної підтримки; прямої участі держави у їх застосуванні та опосередкованої¹.

В господарському праві засоби державного регулювання господарської діяльності, які поділяються на адміністративні та економічні, визначені ст. 12 Господарського Кодексу України: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; технічне регулювання; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. Відповідно до ст. 6 ЗУ «Про туризм» реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється як в адміністративному порядку, так і економічними засобами, передбаченими в переліку способів державного регулювання.

Аналіз ст. 12 ГК України дозволяє зробити висновок, що вказаний перелік засобів державного регулювання господарської діяльності, не є остаточним, та включає основні засоби регулюючого впливу, а загалом такі засоби можуть бути різноманітними.

Засобами, які не внесені до загального переліку в ст. 12 ГК України та у ЗУ «Про туризм», на мою думку, є забезпечення відповідальності суб'єктів туристичної діяльності перед туристами (страхування, банківська гарантія, створення Фонду гарантування відшкодування збитків туристам). Окремими засобами регулювання туристичної діяльності є: а) забезпечення захисту інтересів туристів як споживачів шляхом розгляду спорів на базі створеної платформи

¹ Олюха В.Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні: дис. ... д.ю.н.. Одеса, 2015.

ADR (ODR); 6) фінансова підтримка суб'єктів туристичної діяльності для вирішення соціально-економічних завдань.

Розглядаючи механізм державного регулювання туристичної сфери України, І. В. Валентюк групує правові засоби на підставі інших критеріїв та відносить до організаційних: програми розвитку туризму, створення єдиної інформаційної системи, нарощування туристичного потенціалу держави, формування позитивного туристичного іміджу держави, а до економічних: ліцензування, стандартизація, сертифікація, кредитування, митні та податкові пільги¹. Такий перелік дозволяє зробити висновок, що існуюче закріплення інструментарію державного регулювання у спеціальному за призначенням законі побудовано не системно, перелічені різні логічні рівні, форми, засоби, методи сформульовані без взаємної узгодженості і потребують належної класифікації в господарському праві та законодавстві.

Так, засоби регулювання адміністративного характеру є засобами впливу держави, за яких необхідний суспільству результат досягається шляхом прямого наказу (обов'язкового припису) компетентного органу, що підлягає обов'язковому та однозначному виконанню суб'єктом туристичної діяльності, незалежно від того, вигідно це йому економічно чи ні.

Отже, у господарському праві всі засоби господарсько-правового регулювання туристичної діяльності з метою найбільш сприятливого їх застосування варто поділяти на підставі кількох критеріїв: як за характером впливу, так і за функціями держави в цій сфері. У зв'язку з цим засобами господарсько-правового регулювання туристичної діяльності та іншої діяльності, пов'язаної з туристичною, на мій погляд, є такі.

1. Загального характеру. Вони поділяються на адміністративні та економічні. Адміністративними засобами є: прогнозування та планування розвитку туризму та туристичної діяльності; державне замовлення з обов'язковим відображенням в бюджетному плануванні; ліцензування; технічне регулювання; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; контроль за діяльністю у галузі туризму; митний та прикордонний контроль, встановлення відповідальності та

¹ Валентюк І. В. Організаційно-економічні механізми державного регулювання туристичної сфери України: дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2005. С. 163.

застосування засобів впливу за порушення законодавства України. Економічними засобами є: надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

2. Спеціального характеру. Адміністративними з них є такі: засоби дозвільного характеру (дозволи на туристичний супровід; сертифікація і стандартизація у сфері туристичної діяльності; категорійність об'єктів туристичної інфраструктури); ведення реєстру суб'єктів туристичної діяльності; забезпечення відповідальності суб'єктів туристичної діяльності (страхування, гарантії банків, гарантійні фонди). Економічними, які додатково мають соціальну спрямованість на захист споживачів, є: забезпечення захисту інтересів туристів як споживачів шляхом розгляду спорів на платформі альтернативного врегулювання спорів (Alternative dispute resolution, далі – ADR), онлайн вирішення спорів (Online dispute resolution, далі – ODR) та туристичних організацій для економії їх матеріальних ресурсів; формування недержавного сектору управління туризмом та туристичною діяльністю, насамперед, шляхом утворення та функціонування саморегулювальних організацій.

Таким чином, правовий зміст господарсько-правового регулювання господарської діяльності в галузі туризму – це сукупність методів, форм, засобів регулюючого впливу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також саморегулювальних організацій при здійсненні ними регулювання туристичної діяльності у межах їхньої компетенції та правового господарського порядку.

Одним із засобів господарсько-правового регулювання, який більш необхідно розуміти як напрямок регулювання, спрямований на захист прав і законних інтересів споживачів послуг, що надаються суб'єктами туристичної діяльності, є забезпечення відкритого доступу до інформації про суб'єктів туристичного ринку.

У законодавстві деяких європейських країн, наприклад Республіки Польща¹, передбачено включення окремих суб'єктів туристичної діяльності до спеціального державного реєстру.

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971330884> (дата звернення 25.11.2019).

В Латвійській Республіці існує база даних туроператорів і агентів. База даних містить інформацію про туроператорів і турагентів на ринку, які зареєстровані і отримали спеціальний дозвіл (ліцензію) на надання комплексних туристичних послуг, а також про зареєстрованих постачальників супутніх туристичних послуг. Комплексний і / або пов'язаний постачальник туристичних послуг може працювати кількома способами одночасно, як в якості туристичного оператора, так і в якості туристичного агента і в якості асоційованого постачальника туризму. База даних може доповнюватися інформацією про туристичних провайдерів, зареєстрованих за межами території ЄС, а також про латвійських філіях туристичних провайдерів, зареєстрованих в інших державах-членах ЄС.

Необхідно відмітити, що вказана база містить інформацію, яка допомагає споживачу туристичних послуг отримати максимально повну інформацію про суб'єкта туристичної діяльності, а саме:

- номер ліцензії,
- мова;
- дата отримання ліцензії
- вид бізнесу (туроператор та/або турагент та/або постачальник супутніх послуг);
- реєстраційний номер суб'єкта туристичної діяльності в реєстрі підприємств Lursoft, який пропонує повну та юридично обґрунтовану базу даних про все підприємства, які зареєстровано в Латвії;
- дата реєстрації в реєстрі підприємств;
- філіал підприємства;
- торгова назва;
- юридична адреса;
- фактична адреса;
- телефон;
- факс;
- електронна скринька;
- адреса веб-сайту;
- адреса пункту продажу;
- телефон пункту продажу;

- E-mail пункту продажу;
- Веб-сторінки;
- розмір фінансового забезпечення;
- дата початку фінансового забезпечення;
- дата закінчення фінансового забезпечення;
- страховик;
- дата закінчення строку дії угоди або дозвіл між туристичним оператором та турагентом та реєстраційні відомості про такого туроператора або турагента.

В Україні існує Ліцензійний реєстр суб'єктів туроператорської діяльності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Але він є малоінформативним, окрім того, контактна інформація туроператорів, яка там вказана, не завжди відповідає дійсності. Окрім того, реєстр створено у вигляді документу Microsoft Excel, завдяки чому пошук інформації ускладнено для звичайного споживача туристичних послуг. Так в Ліцензійному реєстрі суб'єктів туроператорської діяльності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України міститься наступна інформація про туроператора:

- номер ліцензії (у разі наявності);
- дата та номер рішення;
- вид діяльності;
- ідентифікаційний код ліцензіата;
- відомості про ліцензіата (повна назва; адреса; керівник; телефон; E-mail);
- місце провадження діяльності (у разі наявності структурного підрозділу);
- фінансове забезпечення туроператора;
- статистичний звіт;
- область.

Згідно зі ст. 5 ЗУ «Про туризм» туристичні оператори (далі – туроператори) – юридичні особи, створені згідно із законодавством України, для яких виключною діяльністю є організація та забезпечення створення туристичного продукту, реалізація та надання ту-

ристичних послуг, а також посередницька діяльність із надання характерних та супутніх послуг і які в установленому порядку отримали ліцензію на туроператорську діяльність. Аналіз вказаної норми дозволяє зробити висновок про те, що туроператорська діяльність є виключною діяльністю займатися якою можливо тільки при наявності ліцензії на тур операторську діяльність.

Таким чином, вимога вказувати в Ліцензійному реєстрі суб'єктів туроператорської діяльності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від діяльності та номер ліцензії лише у разі наявності, є зайвою.

Визначення поняття, яке надає характеристику реєстру у сфері туристичної діяльності відсутнє в ЗУ «Про туризм», але воно надано в Модельному законі про туристську діяльність, яким введено поняття «реєстр господарюючих суб'єктів в галузі туризму¹. Згідно з положеннями Модельного закону про туристську діяльність ведення реєстру суб'єктів господарювання в сфері туризму здійснюється з метою захисту прав та законних інтересів споживачів, забезпечення безпеки туризму, охорони природних і культурних цінностей і спадщини. До реєстру суб'єктів туристичної індустрії включаються юридичні особи та індивідуальні підприємці, які здійснюють діяльність в сфері туризму, сертифіковані засоби розміщення, а також особи, які пройшли атестацію (акредитацію) на право надання послуг екскурсовода (гіда, гіда-перекладача), інструктора по туризму та надають такі послуги.

Пропозиції щодо закріплення положення про формування реєстру у сфері туристичної діяльності в ЗУ «Про туризм» неодноразово з'являлися в сучасних законопроектах. Так згідно з проектом Закону «Про туризм» № 4224² реєстр туризму – інтегрована база даних, заснована на засобах і методах інформаційних технологій, що містить

¹ Модельний закон про туристську діяльність. Ідентифікатор 997_g17 від 16.11.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_g17 (дата звернення 25.11.2019).

² Проект Закону «Про туризм» № 4224 від 24.02.2014. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=49894&pf35401=291905> (дата звернення 25.10.2019).

інформацію про туристичні ресурси дестинації (регіону, країни), культурну спадщину, банк даних про господарюючих суб'єктів туристичної галузі, статистичні та аналітичні дані моніторингу туристичних ресурсів, галузі туризму та туристичної діяльності в дестинації (регіоні, країні), що ведеться центральним органом виконавчої влади у галузі туризму.

Законопроектом запропоновано включати до реєстру юридичні особи та фізичних осіб-підприємців, що здійснюють діяльність у галузі туризму, сертифіковані засоби розміщення, а також осіб, які пройшли акредитацію на право надання послуг екскурсовода (гіда-перекладача), інструктора з туризму та надають такі послуги.

Згідно з Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення положень з урахуванням досвіду регулювання ринку туристичних послуг у державах – членах Європейського Союзу» від 28.03.2014 р.¹ державний реєстр суб'єктів туристичної діяльності є автоматизованою базою даних, формування якої передбачає формування, ведення (оброблення, систематизацію, зберігання, захист) і надання відомостей про суб'єктів туристичної діяльності. Державний реєстр суб'єктів туристичної діяльності формується з метою: ведення обліку суб'єктів туристичної діяльності; надання безпечних та якісних туристичних послуг; забезпечення споживачів туристичних послуг достовірною інформацією про суб'єктів туристичної діяльності; автоматизованого оброблення інформації про суб'єктів туристичної діяльності; надання довідкової інформації споживачам туристичних послуг. Повноваження з формування і ведення Державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності та надання інформації з Реєстру покладено на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері туризму.

Проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)»

¹ Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення положень з урахуванням досвіду регулювання ринку туристичних послуг у державах – членах Європейського Союзу: Закон України від 28.03.2014. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0801.html (дата звернення 25.10.2019).

від 22.12.2014 р. № 1580¹ з метою ведення обліку суб'єктів туристичної діяльності; надання безпечних та якісних туристичних послуг; забезпечення споживачів туристичних послуг достовірною інформацією про суб'єктів туристичної діяльності; автоматизованого оброблення інформації про суб'єктів туристичної діяльності та надання довідкової інформації споживачам туристичних послуг передбачено формування в установленому Кабінетом Міністрів України порядку єдиного державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності. Під реєстром суб'єктів туристичної діяльності розуміється автоматизована база даних, формування якої передбачає накопичення, оброблення, систематизацію, зберігання, захист і використання відомостей про суб'єктів туристичної діяльності. Формування та ведення Державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері туризму та курортів.

Проектом Закону «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення державної політики у сфері туризму»², який відкликано 29.08.2019 року, було запропоновано створення Реєстру суб'єктів туристичної діяльності. Метою створення такого реєстру є облік суб'єктів туристичної діяльності, захист прав і законних інтересів споживачів туристичних послуг та інформування їх про суб'єктів туристичної діяльності, які дотримуються вимог законодавства у сфері туризму.

Під реєстром суб'єктів туристичної діяльності розуміється загальнодоступна інформаційна автоматизована система, яка призначена для збирання, обліку, зберігання, захисту, накопичення, користування, обробки, надання інформації про суб'єктів туристичної діяльності. Законопроектом запропоновано включати до реєстру

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): проект Закону України від 22.12.2014 р. № 1580. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53076 (дата звернення 23.10.2019).

² Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення державної політики у сфері туризму: Проект Закону України № 8317 від 20.04.2018. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63927&pf35401=453537> (дата звернення 27.10.2019).

туроператорів, фахівців туристичного супроводу, готелі, хостели, аналогічні засоби розміщення тощо.

Створення, формування та ведення Державного реєстру суб'єктів туристичної діяльності покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері туризму та курортів.

Реєстр запропоновано розміщувати на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері туризму та курортів. З забезпеченням відкритого та безоплатного доступу користувачів до даних Реєстру, які підлягають оприлюдненню, є за допомогою мережі Інтернет.

На нашу думку, Модельним законом про туристичну діяльність, проектами законів від 28.03.2014; № 4224; № 1580 та № 8317 пропонувалося безпідставне включення до реєстру суб'єктів туристичної діяльності надмірно великої кількості осіб, оскільки згідно зі ст. 5 Закону України «Про туризм» суб'єктами туристичної діяльності є будь-які суб'єкти, що здійснюють та/або забезпечують туристичну діяльність.

Розглядаючи питання щодо суб'єктів туристичної діяльності, відомості про яких необхідно включати до реєстру, необхідно зазначити, що відповідно до ст. 37 ЗУ «Про туризм» посередницька діяльність на території України з укладення договорів на туристичне обслуговування з іноземними суб'єктами туристичної діяльності не допускається. Така діяльність може здійснюватися лише через туроператорів, створених за законодавством України, що перешкоджає вільному розвитку цієї галузі економіки. Найбільш сучасним законопроектом щодо внесення змін до ЗУ «Про туризм» «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення понятійного апарату у туристичній галузі та лібералізації туристичної діяльності» № 10216 від 10.04.2019^[1] (знято з розгляду 29.08.2019) в межах лібералізації господарської діяльності було запропоновано дозволити здійснення посередницької діяльності на території Укра-

¹ Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо удосконалення понятійного апарату у туристичній галузі та лібералізації туристичної діяльності: Проект Закону України № 10216 від 10.04.2019 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=65798&pf35401=481855>.

їни з укладення договорів про надання комплексу туристичних послуг з іноземними суб'єктами туристичної діяльності турагентів за умови встановлення розміру фінансового забезпечення на рівні туроператора; введення ліцензування на турагентську діяльність та розподілу відповідальності між туроператором та турагентом наступним чином:

1) споживач укладає договір з туроператором – відповідальність несе туроператор;

2) споживач укладає договір з турагентом:

а) якщо туроператор є резидентом України – відповідальність несе туроператор;

б) якщо туроператор є нерезидентом України – відповідальність несе турагент, який має право на стягнення у порядку регресу з будь-яких третіх осіб, які сприяли настанню події, що стала підставою для настання відповідальності.

Вважаємо, що запропоновані цим законопроектом зміни є позитивними, сучасними, оскільки обмеження, яке встановлено ст. 37 ЗУ «Про туризм» істотно обмежує як турагентів у виборі сторони договору, так і споживача у можливості вибору туру, що максимально відповідає його очікуванням, оскільки національний туроператор не в змозі охопити усе розмаїття турів, пропонуваних у світі.

На підставі викладеного, пропонуємо наступне:

1. У зв'язку з тим, що основною метою формування реєстру є забезпечення споживачів туристичних послуг достовірною інформацією про суб'єктів туристичної діяльності, у реєстрі повинна міститися інформація про таких основних суб'єктів туристичної діяльності як туроператор і турагент у тому випадку, якщо він здійснює реалізацію послуг іноземного туроператора. Саме у цьому разі відповідальність перед споживачем несе турагент, що буде відповідати фактичному отриманню послуг від турагента. Можна запропонувати таку назву реєстру – Єдиний державний реєстр туроператорів та турагентів.

2. Закріпити в Законі України «Про туризм» такі положення:

а) перелік даних про суб'єкт, що підлягають внесенню до реєстру: інформація, що міститься у Єдиному державному реєстрі юридичних

осіб та фізичних осіб-підприємців; номер, дата видачі та термін дії ліцензії; дані про фінансове забезпечення цивільної відповідальності суб'єкта перед туристами; дані про обов'язкове страхування (медичне та від нещасного випадку) туристів, що здійснюють туристичні подорожі, а також інші у випадку наявності. Для туроператорів та турагентів, що здійснюють діяльність у сфері виїзного туризму, до реєстру також включаються дані про асистуючі компанії за кордоном та гарантії виконання зобов'язань;

б) відомості про туроператорів та турагентів вносяться до Єдиного державного реєстру туроператорів та турагентів центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, безкоштовно після прийняття рішення про видачу ліцензії суб'єкту, що підлягає включенню до реєстру;

в) відповідальність за зміст наданих для внесення до Єдиного державного реєстру туроператорів та турагентів відомостей лежить на суб'єкті. Для споживача та інших осіб, що є контрагентами суб'єкта, пріоритетними є дані, що містяться в реєстрі;

г) суб'єкт не має права здійснювати туроператорську або турагентську діяльність без включення до Єдиного державного реєстру туроператорів та турагентів.

Вважаємо, що найбільш вдало умови та порядок здійснення доступу до реєстру суб'єктів окремої галузі господарської діяльності відображено у ЗУ «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» № 2343-ХІІ від 14.05.1992 р. у редакції ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»» № 4212-VI від 22.12.2011 р., що набув чинності 19.01.2013 р. з наступними змінами, а також у наказі Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку формування і ведення Єдиного реєстру арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів) України» № 541/5 від 26.03.2013 р.

Вважаю, що положення про доступ до інформації Єдиного реєстру арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією,

ліквідаторів) України повною мірою відповідають сучасним реаліям і можуть бути запозичені при розробці положення про Єдиний державний реєстр туроператорів та турагентів.

Варто закріпити на законодавчому рівні положення про те, що доступ до Єдиного державного реєстру туроператорів та турагентів здійснюється через мережу Інтернет на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, із забезпеченням можливості пошуку, перегляду, копіювання та роздрукування на основі поширених веб-оглядачів та редакторів без необхідності застосування спеціально створених для цього технологічних та програмних засобів цілодобово і без обмежень та стягнення плати.

Електронне видання

РОЗВИТОК БІЗНЕС-СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Монографія

За редакцією О. О. Дмитрик, К. О. Токаревої

Комп'ютерна верстка *А. Г. Якиної*

Формат 60×84 ¹/₁₆, Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 11,25.

НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України
61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
Тел.: (057) 700-06-64
E-mail: ndipzir@gmail.com
Сайт: ndipzir.org.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції – серія ДК № 4814 від 17.12.2014 р.