

КОЛЕКТИВНІ ДОГОВОРИ ЯК МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

У статті розглянуто елементи механізму адміністративно-правового захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами. Проаналізовано існуючий стан дотримання прав та інтересів територіальних громад при користуванні надрами в межах угоди про розподіл продукції. Розглянуто доцільність укладення колективних договорів між інвестором і територіальною громадою, пріоритетним завданням якого є захист інтересів територіальної громади. Запропоновано низку завдань органів державної влади щодо забезпечення дієвості механізму адміністративно-правового захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, угода про розподіл продукції, територіальна громада, колективний договір.

**Бобко Уляна
Петрівна,**

*асистент кафедри
правознавства
Львівського національного університету
ветеринарної медицини
та біотехнологій імені
С. З. Гжицького*

Реалізація прав та інтересів територіальної громади забезпечується у взаємовідносинах з державою, при цьому держава покликана виражати публічні інтереси громади, а відтак – діяти на основі норм публічного права. У свою чергу захист державою прав і свобод людини є публічною діяльністю. Крім того відносини публічної діяльності є предметом регулювання адміністративного права [1, с. 33]. Як зазначають В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Полохович, визначальними критеріями у тлумаченні завдань адміністративного права повинна стати така нова функція, як «правозахисна» (захист порушених прав та інтересів), що вже давно є загальноприйнятою в демократичних країнах світу [2]. Поняття нормативно-правового базису та адміністративно-організаційних механізмів щодо захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами є одним із важливих завдань дослідників адміністративного права.

Метою статті є дослідження механізму адміністративно-правового захисту інтересів територіальної

громади у сфері надкористування за допомогою співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та бізнесових структур у межах укладення спеціальних колективних договорів

Проблемні питання поняття механізму адміністративно-правового захисту громадян аналізуються в працях учених-адміністративістів В. Авер'янова, О. Андрійко, М. Ануфрієва, О. Бандурки, А. Берлача, С. Ківалова, В. Колпакова, Т. Коломоєць, В. Петкова та ін. Однак вони зосереджували увагу на більш ширшому понятті – механізмі адміністративно-правового захисту, а механізм захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами не розкрито, за винятком окремих аспектів, що досліджуються в наукових працях таких учених, як О. Баганов, В. Борденюк, П. Любченко, В. Куйбіда, В. Погорілко та ін., які розглядали цю проблематику в рамках конституційного, трудового права та права соціального забезпечення. Одночасно в юридичній літературі не здійснювалися спеціальні дослідження щодо адміністративно-правового забезпечення захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами в межах угоди про розподіл продукції, що є адміністративно-правовим договором у сфері користування надрами.

Оскільки територіальна громада є суб'єктом адміністративно-правових відносин при укладенні угод про розподіл продукції, визначимо поняття територіальної громади. Згідно з Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»

територіальна громада – це сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [3].

М. Орзіх розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування – «єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси» [4], до складу якого входять «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [5]. М. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [6, с. 8].

На нашу думку, територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, які постійно мешкають, працюють на території села/селища/міста (або добровільно об'єдналися в спільну громаду кількох сіл/селищ), безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення і мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки.

Оскільки Україна намагається бути соціальною державою, у центрі уваги

якої є людина як найбільша соціальна цінність, основним обов'язком її є захист прав та інтересів усіх громадян за допомогою спеціальних адміністративно-правових механізмів захисту. Тобто пріоритетними повинен бути захист інтересів громади, а економічний розвиток держави – відповідати інтересам громадян. Розглядаючи механізм адміністративно-правового захисту територіальної громади, можна схарактеризувати його як цілісний комплекс динамічних дій виконавчої влади, що спрямовані на забезпечення захисту прав та інтересів територіальної громади у сфері користування надрами в межах їх проживання, усунення перешкод щодо реалізації інтересів територіальною громадою засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності у сфері користування надрами. Механізм адміністративно-правового захисту територіальних громад складається з форм, засобів і процедур.

У загальноюридичному розумінні правові форми діяльності держави – це визначений законом (юридично оформлений) порядок здійснення компетентними органами й особами юридично значущих дій, спрямованих на здійснення функцій. Держава здійснює функції через свій механізм шляхом використання різних форм і методів [7, с. 81].

Серед учених-адміністративістів окреслену категорію оцінюють по-різному: у редакції О. Бандурки – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту

в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній прояв [8, с. 185]; В. Колпакова – зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [1, с. 132]. Отже, форми адміністративно-правового захисту територіальної громади у сфері користування надрами – це однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження з метою забезпечення суб'єктами публічної адміністрації завдань щодо захисту інтересів територіальних громад. У більшості випадків вони реалізуються різними шляхами.

Сьогодні територіальні громади, які проживають на територіях, де проводяться роботи щодо користування надрами, потребують надійного захисту своїх екологічних, соціальних, матеріальних інтересів шляхом:

- запровадження жорстких законодавчо закріплених вимог щодо уникнення екологічних, економічних загроз для місцевого населення;

- економічних домовленостей, що відповідають інтересам територіальної громади;

- процедурних заходів, що підсилюють контроль з боку держави та територіальних громад за виконанням інвестором узятих на себе зобов'язань.

Як показує досвід таких країн, як Велика Британія, Канада, Австрія, ефективним засобом захисту інтересів територіальної громади у сфері надкористування є укладення спеціальних колективних договорів [10], які забезпечують необхідний баланс

інтересів і потреб сторін договору (держави – інвестора – територіальної громади), але пріоритетним завданням у якому є захист інтересів територіальної громади. Укладення спеціальних колективних договорів сприяє економічному розвитку місцевості. Територіальна громада має змогу зможе отримати кошти у вигляді місцевих податків, компенсацій за користування надрами та інших платежів від інвестора, що отримав спеціальний дозвіл на користування надрами, та спрямовувати їх на розвиток інфраструктури місцевості.

Передумовою і нормативно-правовою базою укладення колективних договорів у сфері користування надрами є положення, згідно з якими інвестор зобов'язується укласти з органами місцевого самоврядування, на території юрисдикції яких проводяться роботи щодо користування надрами, так званий акт соціального партнерства, а саме колективний договір, яким визначається надання переваг інвестором продукції, товарам, роботам, послугам та іншим матеріальним цінностям українського походження за рівних умов щодо ціни, терміну виконання, якості, відповідності міжнародним стандартам; прийняття або наймання на роботу на території України працівників для зазначених в угоді потреб переважно з громадян України та для організації їх навчання в обсягах, передбачених угодою [9, ч. 5, ст. 8].

Укладення такого спеціалізованого колективного договору між інвестором і громадою гарантуватиме останній захист екологічних інтересів, пріоритетне працевлаштування

на підприємствах інвестора місцевих жителів, їх навчання та отримання відповідної кваліфікації, користування інвестором товарами та послугами місцевого походження, створить додаткові робочі місця не тільки в добувній галузі, але й поза нею, сприятиме залученню місцевих підприємців до роботи в інвестиційному проєкті, що в загальному позитивно вплине на соціально-економічний розвиток території в цілому та громади зокрема.

Крім позитивного впливу на розвиток території загалом, створення робочих місць і соціально-економічного розвитку регіону через реалізацію інвестиційних проєктів у галузі надрокористування інвестором спричиняються певні проблеми та незручності для територіальної громади, а саме: пошкодження доріг через пересування великогабаритного транспорту, шум від процесу виконання робіт щодо користування надрами, обмеження доступу до водних ресурсів та їх забруднення, а також інші ризики для життя та здоров'я населення. Тому колективним договором доцільно передбачити вимоги щодо збереження, відновлення та розвитку транспортної та соціальної інфраструктури, графіка проведення найбільш шумових робіт, створення спеціальних шумових бар'єрів, захисних бар'єрів для відгородження територій родовищ, страхування територіальних громад з визначенням грошової суми компенсації, порядку та умов виплати страхових коштів у разі настання екологічних аварій. Що стосується самої процедури укладення колективного договору між ін-

вестором і територіальною громадою, то вона повинна передбачати таке: стадію розробки проекту договору; узгодження суперечливих положень договору; підписання тексту договору; реєстрацію колективного договору; контроль за виконанням колективного договору.

Вважаємо, що проект колективного договору повинен розроблятися ініціативною групою, до складу якої повинні входити представники територіальної громади, органів місцевого самоврядування та інвестора. Проект угоди та переговори щодо узгодження положень повинні погоджуватися на спеціальних громадських обговореннях. Такий колективний договір повинен підписуватися сторонами в чотирьох примірниках (по одному для кожної сторони), при тому один примірник залишається органу, який реєструє колективний договір. Пропонуємо повноваження щодо реєстрації таких колективних договорів надати виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад відповідно до положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України про реєстрацію колективних договорів та угод [11].

Одним з основних елементів механізму захисту прав і законних інтересів територіальних громад є адміністративно-правові засоби, які, як зазначають Ю. Битяк, В. Богуцький, В. Гарашук, доцільно визначати як засоби та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян [12, с. 147]. В. Колпаков та

О. Кузьменко доводять, що за допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження та юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні [1, с. 31]. Узагальнюючи наявні позиції науковців, доходимо висновку, що адміністративно-правовими засобами захисту інтересів територіальної громади у сфері користування надрами є сукупність прийомів і методів діяльності державних органів, що спрямована на врегулювання суспільних відносин з метою ефективної реалізації права територіальної громади на захист своїх соціальних, матеріальних, трудових, екологічних інтересів.

Одним із таких засобів є залучення громадян згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» до участі у прийнятті рішень щодо впровадження проєктів, які можуть негативно вплинути на навколишнє середовище та погіршити здоров'я населення, до публічних обговорень, а також здійснення громадської експертизи та вільного доступу до публічної інформації [13, с. 9, 25]. Більше того, ради та адміністративні інституції зобов'язані залучати громадян для вирішення питань захисту їх інтересів в межах використання природних ресурсів. Оргуська конвенція, яку Україна ратифікувала 1999 року, передбачає залучення громадськості до вирішення питань природокористування у формі громадських слухань, відкритих засідань, участі в екологічній експертизі та оцінюванні впливу на довкілля, в розробленні екологічних програм, планів,

політики, законодавчих та інших нормативно-правових актів, у видачі дозволів на здійснення діяльності, пов'язаної з поводженням з небезпечними речовинами та матеріалами [14, с. 6–8]. При укладенні угод щодо користування надрами держава повинна враховувати інтереси громадян, починаючи з найнижчого рівня – окремих мешканців території до сільської, селищної, районної, обласної територіальних громад. На державному рівні уряд разом із представниками інвестора, неурядовими громадськими організаціями та відповідними органами місцевого самоврядування повинні узгоджувати план дій щодо співпраці з урахуванням інтересів усіх суб'єктів партнерства, з перевагою пріоритетності інтересів територіальних громад. У разі виникнення неможливості забезпечення узгодження балансу інтересів територіальної громади та інвестора перевага повинна бути надана саме інтересам територіальної громади, тобто відповідна діяльність інвестора має бути або обмежена до рівня, за якого інтереси територіальної громади не порушуються, або припинена, якщо результати здійснення діяльності інвестора спричинять негативний вплив на життя, здоров'я громади.

Вважаємо за доцільне створення спеціальної комісії з представників громадських організацій, органів місцевого самоврядування, інвестора щодо проведення екологічних, економічних, соціальних експертиз, моніторингу та контролю за проведенням робіт у сфері користування надрами в межах території проживання територіальної громади на предмет до-

тримання інвестором узятих на себе зобов'язань. Така комісія має бути наділена правом здійснювати комплексну перевірку ведення інвестором робіт не рідше одного разу на рік, а також мати право безперешкодного доступу до проведених робіт з видобування, розподілу природних ресурсів. У разі виявлення порушень інвестор зобов'язаний негайно усунути недоліки в роботі, що можуть спричинити шкідливі наслідки для громади та довкілля, відшкодувати територіальній громаді завдані збитки згідно з умовами, передбаченими угодою. Комісія повинна інформувати територіальну громаду про хід виконання робіт і дотримання екологічних, соціальних зобов'язань інвестором шляхом проведення прес-конференцій, громадських обговорень.

Укладення колективного договору між інвестором та органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальної громади, допоможе забезпечити виконання інвестором узятих на себе зобов'язань перед територіальною громадою. Інвестор, перш ніж укласти угоду про розподіл продукції з урядом, повинен буде узгодити свої дії з громадою відповідної території, взяти на себе соціально-економічні, трудові, екологічні зобов'язання, узгодити всі компенсаційні, страхові виплати і тільки після погодження та підписання колективного договору зможе укласти угоду про розподіл продукції. Тому укладення колективного договору на рівні окремої територіальної громади повинно бути обов'язковою умовою щодо підписання угоди про розподіл продукції на національному рівні.

Таким чином, угода про розподіл продукції, що укладається між Кабінетом Міністрів України та інвестором, має статус національної, а колективний договір, укладений на територіальному рівні, – статус локального колективного договору і має характер адміністративно-правового акта. Ігнорування укладення колективного договору з боку інвестора унеможливить укладення основної угоди про розподіл продукції щодо користування надрами.

Важливе місце в механізмі адміністративно-правового захисту територіальних громад відіграє процедура. Під адміністративною процедурою розуміють установлений законодавством порядок розгляду і розв'язання публічною адміністрацією індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [15, с. 276]. На сьогодні Кабінет Міністрів України самостійно приймає рішення щодо надання території ділянок для користування надрами, які надаються на умовах угоди про розподіл продукції за погодженням Верховної Ради України. До жовтня 2011 року передавання ділянок надр у користування на умовах угод про розподіл продукції повинно було погоджуватись з органами місцевого самоврядування, однак Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» від 16 жовтня 2012 р. цю норму було скасовано [16]. Отже, органи місцевого

самоврядування позбавлені повноважень впливати на умови та механізм укладення угод щодо користування надрами, у разі якщо територіальна громада, яку вони представляють, заперечуватиме проти укладення таких угод. Важливо, що Закон України «Про угоди про розподіл продукції» у першій чинній редакції 1999 року уповноважував органи місцевого самоврядування підписувати угоду від імені України та узгоджувати всі важливі питання, пов'язані з використанням надр в інтересах територіальної громади.

Захист інтересів територіальних громад у сфері користування надрами є сьогодні актуальним, оскільки 2012 року уряд України провів три тендери на визначення компаній-інвесторів для користування надрами на території України, а саме видобутку сланцевого газу на території Олеської ділянки (Львівська, Івано-Франківська та Тернопільська області), Юзівської ділянки (Харківська та Донецька області) та Скіфської ділянки (глибоководний шельф Чорного моря) [17]. Тому укладення колективних договорів на рівні /міста/ села/ селища між інвесторами та територіальними громадами в межах угод про розподіл продукції створить гарантії захисту екологічних, соціальних, трудових, матеріальних інтересів місцевих територіальних громад. Однак нормативно-правове законодавство не сприяє залученню територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування до вирішення питань щодо користування надрами на території їх проживання, а навпаки – обмежує їх участь у процесі прийняття

рішень. Про це свідчить законопроект № 2438а, в якому запропоновано вилучити з Кодексу України про надра та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18] повноваження органів місцевого самоврядування у процесі надання надр у користування.

Ми вважаємо, що для забезпечення дієвості механізму адміністративно-правового захисту інтересів територіальної громади державою повинно бути вирішено такі завдання:

- законодавчо закріпити повноваження щодо участі територіальної громади через громадські слухання у схваленні рішень щодо правового регулювання та розвитку території, зокрема вирішення питань щодо користування надрами на території їх проживання;

- посилити роль органів місцевого самоврядування у сфері користування надрами, зокрема повноваження у вирішенні питання щодо надання чи ненадання земельних ділянок для користування надрами в межах їх юрисдикції;

- зобов'язати інвесторів щодо укладення колективного договору з територіальною громадою як обов'язкової умови щодо укладення основної угоди про розподіл продукції у сфері користування надрами;

- посилити контроль з боку держави та громадськості за виконаннями зобов'язань інвестора перед місцевою громадою та застосувати негайних заходів щодо відповідальності у разі невиконання інвестором узятих на себе зобов'язань;

- внести доповнення до Закону України «Про колективні договори

і угоди» (ч. 3 ст. 2), а саме: «колективний договір може укладатися в межах окремих територіальних одиниць у сфері користування надрами, на двосторонній або трьохсторонній основі».

Список використаних джерел:

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

2. Авер'янов В., Андрійко О., Полухович В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи // Юридичний журнал. – 2004. – № 5. – С. 180 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 24. – С. 170.

4. Орзіх М. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации / М. Орзіх // Юридический вестник. – 1996. – № 4. – С. 64.

5. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2(10–11). – К., 1995. – С. 67.

6. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов – Х., 2000. – С. 8.

7. Загальна теорія держави та права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 427 с.

8. Адміністративне право України : підручник / [Бандурка О. М., Бугайчук К. Л., Джагунов Г. В. та ін.] ; за ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с.

9. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14 вересня 1999 р. //

Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 44. – Ст. 391.

10. Teel J. International Environmental Impact Assessment: A Case Study in Implementation / Julie Teel // 31 Environmental Law Reporter 10291.-2001y.

11. Про порядок повідомної реєстрації галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів: Постанова Кабінету Міністрів України № 115 від 13 лютого 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/115-2013-п>.

12. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.

13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України № 1264-ХІІ від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 41. – С. 546.

14. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України № 832-ХІV від 6

липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1999. – № 34. – С. 296.

15. Адміністративне право України : навч. посіб.: [у 2-х т.] Заг. адмін. право. – Т. 1. / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ХМТ, 2011. – 320 с.

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні: Закон України № 5456-VI від 16 жовтня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5456-17>.

17. Первая скважина «Shell» в Украине по добыче сланцевого газа должна пройти аудит [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ru/~1/0/all/2013/03/08/297799>.

18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо погодження користування надрами) : Проект Закону № 2438а від 27 червня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47654.

Бобко У. П. Коллективные договора как механизм административно-правовой защиты интересов территориальных общин в сфере использования недр.

В статье рассмотрены элементы механизма административно-правовой защиты интересов территориальных общин в сфере использования недр. Проанализировано существующее состояние соблюдения прав и интересов территориальных общин в процессе использования недр в рамках соглашения о разделе продукции. Рассмотрено целесообразность заключения коллективных договоров между инвестором и территориальной общиной, приоритетным заданием которого является защита интересов территориальной общины. В статье изложены предложения для органов государственной власти по обеспечению действенности механизма административно-правовой защиты интересов территориальных общин в сфере использования недр.

Ключевые слова: административно-правовая защита, соглашение о разделе продукции, территориальная община, коллективный договор.

Bobko U. P. Collective Agreements as a Mechanism of Administrative and Legal Assertion of the Local Community Interests within the Ambit of Mineral Resources Usage.

The article examines the elements of the mechanism of administrative and legal assertion of the local community interests within the ambit of mineral resources usage. It analyzes the existing condition abundance of the rights and interests of local communities in the use of mineral resources within the production sharing agreements; considers the appropriateness of drawing up the collective agreements between the investor and the local community, the priority task of which is to protect the interests of the local community; proposes a number of tasks for the public authorities to ensure the efficiency of the administrative and legal mechanism for assertion the interests of the local communities in the use of mineral resources.

Key words: administrative and legal protection, production-sharing agreement, territorial community, collective agreement.

Стаття надійшла до редакції 12.01.2014

МАТЕРІАЛЬНІ СКЛАДОВІ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПОГЛЯД

У статті розглядаються матеріальні складові бюджетного права. Досліджуються наукові погляди на визначення понять «бюджетна система» та «бюджетний устрій». Підіймається проблема політизації бюджетного права.

Ключові слова: бюджетне право, бюджетна система, бюджетний устрій.

**Ніщимна Світлана
Олексіївна,**

*кандидат юридичних
наук, доцент,
декан юридичного
факультету
Чернігівського
державного інституту
економіки і управ-
ління*

За своєю природою бюджетні норми та правовідносини можуть бути матеріальними (стосуються бюджетної системи та бюджетного устрою) та процесуальними (стосується бюджетного процесу). Бюджетна діяльність – процесуальна, проте вона може мати не лише процесуальне, а й матеріальне спрямування. За такого бачення не слід плутати чи ототожнювати бюджетну діяльність і бюджетні правовідносини – діяльність здійснюється в межах правовідносин. З огляду на це доцільно виокремлювати бюджетну матеріальну та бюджетну процесуальну діяльність.

Проблеми матеріальних складових бюджетного права розглядаються вченими-економістами та юристами Л. Вороною, М. Карасьовою, О. Кириленко, Ю. Крохіною, О. Музикою-Стефанчук, О. Орлюк, А. Селюковим, Н. Хімічевою, В. Чернадчуком, Н. Тельовою та іншими.

Метою нашої статі є висвітлення матеріальних складових бюджетного права, а саме теоретичних поглядів на розуміння понять «бюджетний устрій» і «бюджетна система».

Бюджетний устрій

Поняття «бюджетний устрій» у чинному законодавстві України не визначається. Хоча варто згадати, що до прийняття Бюджетного кодексу України (далі – БК України) діяв Закон України «Про бюджетну систему України» [1], ст. 3 якого закріплювала, що бюджетний устрій – це «організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок

між окремими ланками бюджетної системи. Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою і адміністративно-територіального поділу». За цим Законом бюджетний устрій держави ґрунтувався на принципах єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності й самостійності всіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

У чинному українському законодавстві склалася ситуація, коли принципи бюджетного устрою автоматично стали визначатися як принципи бюджетної системи, адже входять до переліку принципів, на основі яких ґрунтується вже не устрій, а бюджетна система держави. Проте така автоматична заміна устрою на систему не означає їх тотожність.

Отже, у БК України 2001 р. і 2010 р. поняття «бюджетний устрій» вже не визначається. З цього приводу Л. Вакарюк зазначає, що «законодавці вирішили задовольнитися визначенням бюджетної системи, але такий підхід, на наш погляд, значно послабив чинне бюджетне законодавство. Дійсно, бюджетний устрій тісно пов'язаний із бюджетною системою, але він значно ширший за неї. Саме через категорію бюджетного устрою склалася уява про діючу, а не статичну бюджетну систему, закріплювалися засади її регулювання, співвідношення між рівнями бюджетної системи» [2, с. 110].

У сучасній українській фінансово-правовій науці прийнятним є положення про те, що бюджетний устрій в державі визначається формою державного устрою та включає в себе організацію бюджетної системи, прин-

ципи її побудови, повноваження законодавчих і виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування [3, с. 127].

Досить лаконічно визначає бюджетний устрій В. Білик: це організація бюджетної системи і принципи її побудови [4, с. 116]. Варто підтримати В. Білика в тому, що «бюджетний устрій України набуває особливого значення, оскільки є відображенням принципів побудови бюджетної системи, показує її склад і правове положення бюджетів кожної ланки бюджетної системи. Тобто жодного ототожнення бюджетної системи з бюджетним устроєм не може бути» [4, с. 116].

На думку О. Дроздовської, поняття «бюджетний устрій» включає в себе види бюджетів, взаємозв'язки між бюджетами, міжбюджетні взаємовідносини, їх принципи, правовий статус бюджетів, який зумовлений правовим статусом адміністративно-територіальних одиниць. Також цей учений визначає:

1) принципи взаємозв'язків між бюджетами (самостійність, автономність, фінансова централізація чи децентралізація, відповідність бюджетного устрою державному та адміністративно-територіальному устрою країни); 2) принципи формування бюджету (повнота, збалансованість, транспарентність, єдність, уніфікація, реальність); 3) принципи міжбюджетних взаємовідносин (рівність бюджетних прав органів місцевого самоврядування, адекватність бюджетних видатків повноваженням і сферам відповідальності органів публічної влади, прозорість, субсидіарність) [5, с. 3–4].

3-поміж російських учених півним є таке розуміння бюджетного устрою, за якого він становить собою внутрішню будову бюджету держави, що виражається в сукупності бюджетів, види й принципи взаємозв'язків яких визначаються національно-державним та адміністративно-територіальним устроєм країни [6, с. 49; 7, с. 85; 8, с. 109].

Учена Ю. Крохіна зазначає, що однією з основних умов ефективного здійснення бюджетної діяльності є включення будь-якого певного бюджету до бюджетної системи з метою розподілу дохідних і видаткових джерел. Бюджетний устрій у федеративній державі набуває особливого значення, оскільки є відображенням принципу федералізму в державному устрої, показує склад бюджетної системи, основоположні начала її побудови, правове становище бюджету кожного рівня бюджетної системи. Бюджетний устрій становить собою внутрішню сукупність бюджетів, види та принципи взаємного зв'язку яких визначаються національно-державним і адміністративно-територіальним устроєм країни. Бюджетний устрій обумовлено типом і формою держави [9, с. 212]. Як бачимо, у такому разі цитований автор прямо пов'язує бюджетну діяльність із бюджетною системою та устроєм. Зазначимо, що така прив'язка у підручниках та монографіях з фінансового права зустрічається вкрай рідко – переважна більшість обмежується викладенням окремо питань системи та устрою, а бюджетна діяльність у кращому разі згадується в межах питань щодо публічної фінансової діяльності.

Учені-економісти інколи помилково до бюджетного устрою включають і бюджетний процес [10, с. 171; 11, с. 9]. На цю обставину юристи неодноразово звертали свою увагу та критично висловлювалися з цього приводу [4, с. 115; 12, с. 109].

Розглядаючи бюджетний устрій, Л. Вакарюк вказує на те, що деякі вчені ототожнюють поняття бюджетного устрою з бюджетною системою [2, с. 111], посилаючись при цьому на економістів О. Василика та К. Павлюка, які вважають, що бюджетна система України – це сукупність державного й місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права [13, с. 41]. На наш погляд, у наведеному визначенні не відбувається ніякого ототожнення, а бюджетна система визначається так, як це подається у БК України. Отже, не зрозуміло, що спонукало вченого до висновку про ототожнення понять.

Бюджетна система

Найчастіше систему розуміють як внутрішньоорганізовану єдність певних елементів. Розглядаючи будь-яку систему, ми передусім звертаємося до її елементів і структури. Учені зазначають, що елементи та структура – це категорії, що характеризують предметну дійсність з точки зору її розподілу й внутрішньої впорядкованості. Вони тісно пов'язані з такими важливими філософськими категоріями, як зміст і форма, ціле й частина, якість і кількість, причина й наслідок, взаємодія тощо. Відносна взаємозалежність і самостійність структури й елементів виявляється у: 1) відносній

самостійності структури; 2) залежності структури та елементів; 3) відносній самостійності елементів; 4) залежності елементів від структури [14, с. 44, 46; 4, с. 112].

Фундаментальними властивостями системи є: організованість, цілісність, складність, функціональна анізотропність, інерційність [15, с. 27]. Інші вчені характеризують систему права за допомогою таких рис, як єдність, відмінність, взаємодія, здатність до поділу, об'єктивність, узгодженість, матеріальна зумовленість [16, с. 348–349].

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 2 БК України бюджетна система України – це сукупність державного та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права. Оскільки Україна – унітарна держава, ст. 5 БК України закріплено дворівневу бюджетну систему, що складається з державного та місцевих бюджетів. До місцевих належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у містах).

Розглядаючи склад бюджетної системи, В. Блажевич пише, що власне Конституцією України закладено дворівневу бюджетну систему – державний бюджет і бюджети місцевого самоврядування (місцеві бюджети), а обласні й районні бюджети утворюються лише як механізм реалізації деяких конституційних положень (ч. 3

ст. 142, ч. 2 ст. 143 Конституції України) [17, с. 71].

За допомогою бюджетів, що складають бюджетну систему держави, остання «здійснює розподіл і перерозподіл частини вартості валового внутрішнього продукту, створеного як на рівні національної економіки, так і регіональному рівні за певний проміжок часу і таким чином змінює структуру виробництва, впливає на результати діяльності суб'єктів господарювання, здійснює соціальні перетворення» [18, с. 25].

Розглядаючи бюджетну систему, Ю. Крохіна наголошує, що кожна з ланок бюджетної системи характеризується не лише тим, що обслуговує розподіл і перерозподіл доходу певної території, але також і тим, що при цьому використовуються специфічні форми й методи акумуляції та використання фондів грошових коштів. Кожній ланці бюджетної системи притаманні певні властивості і функції, які не повторюються іншими субінститутами цієї системи. Але кожна ланка взаємодіє з іншими інститутами та може інтегруватися з ними, – це і є ознакою цілісності цієї системи [7, с. 90].

Саме бюджетна система посідає центральне місце у фінансовій системі держави. Виділяються два типи бюджетних систем. Для федеративних країн (наприклад, США, Німеччини, РФ, Канади, Швейцарії) характерною є трирівнева бюджетна система – федеральний (центральный) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети; в унітарних країнах, зокрема в Україні,

бюджетна система представлена двома рівнями (державний і місцеві бюджети). Хоча існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Наприклад, в Іспанії до місцевих бюджетів включаються також бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави [19, с. 73].

Учені-економісти розглядають бюджетну систему України за формою прояву (це державний та місцеві бюджети, побудовані з урахуванням державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульовані нормами права) та за економічним змістом (це модель міжбюджетних правовідносин, інструмент для забезпечення фінансових потреб держави та матеріального добробуту населення). «Ці положення, що зазначені у Бюджетному кодексі України, полягають у такому: по-перше, мають концептуальне і практичне значення для забезпечення ефективності бюджетного процесу та конкретизують його понятійний апарат (термінологію); по-друге, є відображенням конституційних норм, які містяться у ст. 132–133 Конституції України, які закріплюють основи територіального устрою України (ст. 132), систему адміністративно-територіального устрою (ст. 133); по-третє, є підґрунтям для формування структурних складових бюджетної системи» [18, с. 27–28]. Виходячи з цього про бюджетну діяльність слід згадувати при розгляді економічної змістової характеристики бюджетної системи.

Досить цікаві положення щодо якостей чи характеристик сучасної бюджетної системи держави викла-

дає Н. Шевельова, зазначаючи, що якості ієрархічності та централізації бюджетної системи є певною мірою антиподами одне одного, оскільки централізація передбачає наявність єдиного центру управління системою, а ієрархічність вказує на існування певного управлінського впливу. Якість централізації характеризує сутність управлінського впливу – формується в одному центрі та є обов'язковою для всіх бюджетів, підкріплена єдиними заходами примусу. Ієрархічність забезпечує доведення управлінського впливу до кожного елементу бюджетної системи та контроль за його виконанням [20, с. 24]. Формами прояву централізації на сучасному етапі є: установлення одноманітних правил бюджетного процесу; здійснення операцій із коштами всіх бюджетів через рахунки органів казначейства; застосування заходів примусу до публічних суб'єктів щодо вилучення та відновлення бюджетних коштів [20, с. 66].

Отже, сучасна бюджетна діяльність здійснюється в межах бюджетних правовідносин і фінансової чи бюджетної політики, важливим інструментом якої є саме бюджетна система та бюджетний устрій (вони є матеріальними складовими бюджетного права). На політизацію публічної фінансової діяльності ми звертали увагу й раніше. Проте ще раз наголосимо, що саме бюджетна та податкова сфери найбільш піддані політичному впливу, від чого знижується рівень достатності публічних фінансів для покриття (фінансування) публічних потреб. Водночас бюджетна система та бюджетний устрій держави також

можуть бути політизовані, проте на стадії законодавчого визначення того, що вони собою становлять.

Список використаних джерел:

1. Про бюджетну систему України: Закон України № 512 від 5 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1. – Ст. 42.
2. Вакарюк Л. В. Інститути бюджетного права як підгалузі фінансового права : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. В. Вакарюк. – К., 2009. – 210 с.
3. Фінансове право : підручник / [Алісов Є. О., Воронова Л. К., Кадькаленко С. Т. та ін.]; керівник авт. колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. – Х.: Фірма «Консум», 1998. – 496 с.
4. Білик В. В. Поняття і категорії бюджетного права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Білик. – К., 2010. – 201 с.
5. Дроздовська О. С. Бюджетний устрій держави та особливості його формування в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / О. С. Дроздовська. – К., 2005. – 19 с.
6. Бюджетное право : уч. пособие для вузов / под ред. А. М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-Дана: Закон и право, 2001. – 436 с.
7. Кровина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Кровина Ю. А. ; под ред. проф. Н.И. Химичевой / Ю. А. Кровина. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 352 с.
8. Финансовое право : учебник / [Артемов Н. М., Горбунова О. Н., Денисова И. Г., Жданов А. А. и др.]; под ред. О. Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. – 399 с.
9. Кровина Ю. А. Финансовое право России : учебник для вузов / Ю. А. Кровина. – М.: Изд-во НОРМА, 2004. – 704 с.
10. Александров А. М. Финансы социализма / А. М. Александров, Э. А. Вознесенский. – М.: Изд-во «Финансы», 1979. – 336 с.
11. Бюджетная система России : учебник / [А. А. Астахов, Л. А. Вафина и др.]; под ред. Г. Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ, 2001. – 540 с.
12. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права / Н. В. Сидорова. – Харків: «Бізнес-Інформ», 1998. – 236 с.
13. Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчал. л-ри, 2003. – 608 с.
14. Вальт Л. О. Соотношение структуры и элементов / Л. О. Вальт // Вопросы философии. – 1963. – № 5. – С. 44-53.
15. Винограй Э. Г. Основы общей теории систем / научн. ред. В. А. Дмитренко. – Кемерово: КеМ. ТИПП, 1993. – 339 с.
16. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
17. Блажевич В. Збалансування місцевих бюджетів та роль міжбюджетних відносин у вирівнюванні місцевих (міських) бюджетів / В. Блажевич // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 2. – С. 69-72.
18. Управління державним бюджетом України : підручник / колектив авторів. – К.: Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.
19. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навчальний посібник / О. А. Музика-Стефанчук – К.: Правова єдність, 2009. – 224 с.
20. Шевелева Н. А. Бюджетная система России (проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ): дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Н. А. Шевелева. – С.-Пб., 2005. – 426 с.

Ницимная С. А. Материальные составляющие бюджетного права: теоретический взгляд.

В статье рассматриваются материальные составляющие бюджетного права. Исследуются научные взгляды на определение понятий «бюджетная система» и «бюджетное устройство». Поднимается проблема политизации бюджетного права.

Ключевые слова: бюджетное право, бюджетная система, бюджетное устройство.

Nischymna S. O. Material Components of the Budget Law: a Theoretical Approach.

The article examines the material components of the budget law. It studies the scientific approaches to the definition of the terms of a 'budget system' and a 'budget order'. The author also highlights the problem of politicization of the budget law.

Key words: budget law, budget system, budgetary order.

Стаття надійшла до друку 10.03.2014