

The article explores the concept and essence of conflicts in the legislation, regulating tax administration in Ukraine. Based on the experience of Russian scientists, the article presents the classification of conflicts in the Ukrainian tax law. The conflicts are allocated due to the specific examples of practical application of Ukrainian legislation. The article analyzes the effect of collisions on the tax administration and the stability of the legal system as a whole. According to the results of the research article suggests ways to overcome these conflicts.

Key words: Tax administration, legal conflicts, overcoming conflicts in the tax law.

УДК 342.574

*Ігор Володимирович Хорт,
докторант відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА СУБСИДІАРНОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Понад 10 років в Україні ведуться розмови про необхідність реформування системи місцевого самоврядування, надання більш широких повноважень органам місцевого самоврядування, що потребує проведення реформ на основі принципів децентралізації та субсидіарності. Незважаючи на значну кількість наукових праць із цієї проблематики, в яких наголошується на необхідності децентралізації владних повноважень у країні, відповідних звернень учасників науково-практичних конференцій, проектів нормативно-правових актів, що розроблялися вітчизняними науковцями і практиками місцевого самоврядування, реальних зрушень у цьому напрямі так і не відбулося. Із приходом нової влади в Україні у 2014 р., ці питання знову набули актуальності. Президент країни П. Порошенко визначив децентралізацію в Україні як один із найважливіших напрямів всього реформування. Він закликав надати органам місцевого самоврядування значні повноваження та зазначив, що після місцевих виборів у жовтні 2015 р. у країні відбудеться децентралізація влади [6]. На думку провідних вітчизняних і світових експертів, децентралізація влади в Україні нарешті вирішить цілу низку питань територіального розвитку країни, а найважливішим підходом до децентралізації має стати принцип субсидіарності.

Для проведення зазначених реформ в Україні важливим є використання міжнародного досвіду та практик, зокрема, що стосується реформ на основі принципів децентралізації та субсидіарності. Найважливішим у цьому контексті є досвід Європейського Союзу (далі — ЄС).

Серед останніх наукових праць, присвячених дослідженню європейського досвіду реалізації принципів децентралізації та субсидіарності, слід назвати видання Центру політико-правових реформ «Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України», дисертаційне дослідження І. Софінської «Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні країн Європейського Союзу та України», підручник за редакцією С. Писаренко «Менеджмент європейської економічної інтеграції» та ін. Так, І. Софінська слушно зазначає, що «в Україні на державному рівні визнано необхідність проведення конституційної, адміністративної, судово-правової, муніципальної реформ, а також окреслено комплекс актуальних перетворень у сфері соціального життя. Перед державною владою України постають нові виклики і проблеми,

розв'язання яких потребують сучасних підходів і ефективних рішень. Суттєве значення в цьому процесі має конституційно-правове регулювання організації та функціонування місцевої публічної влади. Досвід країн Європейського Союзу наочно демонструє, що застосування принципу субсидіарності є важливим і позитивним фактором прояву демократії, децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування, ефективного функціонування самостійної та самодостатньої територіальної громади у кожній державі» [5, с. 3].

Міжнародному та, зокрема, європейському досвіду реформування системи місцевого самоврядування присвячена значна кількість праць вітчизняних науковців. У той же час аналіз застосування саме принципів децентралізації та субсидіарності в ЄС, відповідних підходів ще потребує додаткової уваги науковців, особливо на сучасному етапі реформування. Наукових досліджень у цьому напрямі ще вкрай недостатньо.

Метою цієї статті є здійснення аналізу основних підходів до децентралізації та субсидіарності в ЄС, а також визначення тих аспектів реформування, що можуть бути корисними для України.

Досліджуючи принципи децентралізації та субсидіарності, передусім необхідно надати їх основні визначення. Децентралізація — це такий спосіб визначення і розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [3, с. 13].

Польські науковці виокремлюють такі типи децентралізації, як територіальна, функціональна та предметна, а за видами та підходами — вертикальна та горизонтальна. Так, територіальна децентралізація, на думку вчених, означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування [10, с. 52–53, 362–365].

У Франції найбільш важливими та складними питаннями, вирішення яких призвело до становлення дієвого територіального управління, були деконцентрація владних повноважень та децентралізація влади, яка визначалась як передача повноважень держави територіальним автономним громадам, тобто органам місцевого самоврядування [1, с. 88].

У значній кількості праць європейських дослідників та у документах ЄС зазначається, що децентралізація повноважень має здійснюватися на основі принципу субсидіарності, а саме — передачі цих повноважень на найбільш наближений до населення рівень управління. Принцип субсидіарності досить детально був висвітлений у працях німецького науковця О. Нелль-Бройнинга. Суть цього принципу науковець визначив як такий, згідно з яким всі завдання вирішуються на максимально низькому рівні, що здатний їх вирішити, а більш високий рівень управління може втручатися лише тоді, коли найнижчий довів свою нездатність вирішити проблему самостійно [9, с. 15].

В Європейській Хартії місцевого самоврядування досить вдало визначені основні підходи до децентралізації та субсидіарності, зокрема, у ст. 4 зазначається, що державні повноваження, як правило, мають бути здійснені органами влади, що є найбільш наближені до населення. Надання повноважень іншому органу влади має відбуватися з урахуванням обсягів та характеру завдань, а також вимог ефективності та економії [4, с. 107].

Отже, яким чином відбувалося реформування системи місцевого самоврядування у країнах ЄС на основі принципів децентралізації та субсидіарності? Спробуємо це проаналізувати.

Відомий експерт Ради Європи, професор Сорбонського Університету Ж. Марку зазначає, що широка автономія територіальних громад не притаманна Франції, але вона існує в таких країнах, як Австрія, Іспанія, Італія, Угорщина, Чехія, Словенія, Швейцарія, в окремих регіонах Німеччини тощо [8]. Важливим наслідком децентралізації є можливість розвитку місцевих інновацій, а також широка кооперація між територіальними громадами. Така кооперація чітко закріплена у законодавстві багатьох європейських країн, зокрема Німеччині, Угорщині, Італії та ін. Слід зазначити, що широка територіальна автономія має місце, як правило, у країнах федеративних або, як їх визначив Ж. Марку, складних. В унітарних країнах, якою є й Україна, центральна влада залишає за собою право регламентувати базисні підходи до діяльності органів місцевого самоврядування. Винятком із цього правила є Нідерланди. У цій країні органи місцевого самоврядування наділені широкими повноваженнями у результаті реформи децентралізації. Департаменти Руму-

нії, які є проміжним рівнем між центром і громадами, також мають значні повноваження у вирішенні питань територіального розвитку, зокрема і що стосується міжтериторіальної кооперації. Деякі провінції в Італії наділені значними повноваженнями, що дозволяє їм повною мірою та під власну відповідальність вирішувати питання місцевого розвитку.

Загалом що стосується функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, то в більшості європейських країн вони здійснюються на основі Європейської Хартії місцевого самоврядування, тобто органи місцевого самоврядування дійсно мають значні та певною мірою виключні повноваження у питаннях місцевого розвитку. У той час є країни, в яких ще й досі точаться дебати щодо визначення компетенції місцевого самоврядування, як, наприклад, в Італії, Іспанії, Португалії. Реформа місцевого самоврядування почала обговорюватися і у Франції. До 1980 р. це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Передумовою проведення реформи, спрямованої на децентралізацію, був активний у 1970-х роках рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 р. Впродовж 1982–1986 рр. у Франції було прийнято понад 40 законів, спрямованих на децентралізацію [3, с. 26], на прийнятті яких реформування системи місцевого управління у Франції не закінчилося. У 90-х роках також була прийнята низка законів, що значно змінили систему місцевого самоврядування у країні. Основним напрямом реформування було чітке визначення повноважень органів влади всіх рівнів, а особливо органів місцевої влади. Ці реформи продовжились і у 2000-х роках. Остаточна децентралізація у сучасному вигляді у Франції була закріплена законом від 2004 р.

Загалом основні реформи щодо визначення функцій та повноважень як регіонів у межах країн, так і органів місцевої влади нижчого рівня, відбулися у європейських країнах у 70-х роках. Саме тоді були закладені основи функціонування сучасної системи територіальної організації, визначені взаємовідносини центру з регіонами та органами місцевого самоврядування. Після цього протягом декількох років, функції та повноваження територіальних громад зазнали лише незначних змін. Проте і досі продовжуються дебати щодо можливого реформування, а в деяких країнах таке реформування або відбулося, або перебуває на стадії завершення. Все сучасне реформування системи місцевого самоврядування в ЄС спрямоване на більш чітке визначення функцій та повноважень місцевих органів влади. Науковці це називають другою хвилею територіальних реформ [8, с. 139]. Важливим напрямом реформування місцевого самоврядування у контексті децентралізації в європейських країнах останніми роками була фінансова децентралізація. Так, у Португалії, у 2006 та 2007 рр. були прийняті відповідні закони щодо фінансової автономії територіальних громад. В Італії у 2009 р. була проведена реформа під назвою «фінансальний федералізм»; був прийнятий закон щодо основних принципів розподілу коштів між різними рівнями територіального управління. Отже, зрушення у бік збільшення децентралізації повноважень органів місцевої влади на сучасному етапі навіть у розвинених демократичних європейських країнах говорить про значне майбутнє цих процесів [8, с. 139]. Подальший розвиток місцевого самоврядування відбуватиметься за умови надання широким повноваженням органам місцевого самоврядування та суттєвої автономії у питаннях забезпечення місцевого розвитку та вирішенні питань місцевого значення.

У той же час, на думку провідних європейських науковців, зокрема Ж. Марку, існує загроза, що під час кризи органи влади центрального рівня, маючи право не надавати фінансову підтримку громадам, в умовах їх фінансової автономії, залишать їх сам на сам із глобальними викликами та проблемами [8, с. 140].

Досить цікавим є досвід Чехії у здійсненні децентралізації місцевого розвитку. У цій країні територіальні громади мають досить широкі повноваження, що призвело до сталого територіального розвитку. Заслугує на увагу і швидкість, з якою було проведено реформування. Водночас, на думку деяких вітчизняних науковців, досвід Чехії не може бути корисним для України. Зокрема, О. Бутник наголошує на тому, що система місцевого самоврядування, що створена у Чехії, не може бути використана в Україні, враховуючи такі обставини: у цій країні населені пункти (відновлені в 1990 р.) мають рівну юридичну силу, але можуть бути розділені на 7 основних категорій залежно від їх повноважень — населений пункт із розширеними повноваженнями; населений пункт з уповноваженим муніципалітетом; населений пункт із правом давати дозвіл на будівництво;

населений пункт із правом вести книгу реєстрації актів цивільного стану; населений пункт, що оформляє правові документи; населений пункт з *Czech POINT* (офіс надання державних адміністративних послуг, зокрема з доступу до державних реєстрів) та населений пункт із мінімальним обсягом повноважень управління. Оскільки ці категорії можуть додатково комбінуватися, нинішня ситуація є не зовсім зрозумілою. Які відмінності між населеними пунктами? Зважаючи на назви, деякі послуги доступні тільки в певних населених пунктах, або, точніше, деякі населені пункти надають окремі послуги іншим населеним пунктам. Науковець вважає, що людині, яка не стикається напряду з розподілом повноважень між населеними пунктами, розібратися у цій системі досить складно, оскільки вона не є прозорою і зрозумілою [2].

В Іспанії, як зазначалося вище, існує досить широка автономія територіальних громад. Конституція країни чітко визначає повноваження держави та автономних територій. Вітчизняні дослідники зазначають, що розмежування компетенції між державною владою і автономними територіями проводиться Конституцією на основі чіткої фіксації виключної компетенції держави (ст. 149) та автономних територій (ст. 148). Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання і повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування. Поряд із цим питання, спеціально не віднесені Конституцією до виключної компетенції держави, можуть бути передані до компетенції автономних територій на підставі їх статутів (ч. 3 ст. 149) [3, с. 25]. Слід зазначити, що у Конституції Іспанії, як і в більшості конституцій інших європейських країн, не лише чітко визначено повноваження територіальних органів влади, а й механізми контролю за їх діяльністю. Увесь світовий досвід свідчить, що найбільш ефективний територіальний розвиток відбувається саме тоді, коли органи місцевої влади наділені досить широкими повноваженнями щодо місцевого розвитку, але в той же час завжди існує чітко визначений контроль за їх діяльністю. Саме такий підхід, на нашу думку, має бути впроваджений в Україні.

Отже, проведений вище аналіз свідчить, що рано чи пізно будь-яка країна приходить до того, що територіальний розвиток не є можливим без широкої автономії органів місцевого самоврядування, яка досягається шляхом децентралізації повноважень на основі принципу субсидіарності, тобто передачі цих повноважень на найбільш наближений до населення рівень управління. Ще й досі, навіть у розвинених європейських країнах, відбуваються процеси вдосконалення підходів до децентралізації та більш чіткого визначення повноважень всіх суб'єктів територіального розвитку.

У той же час світовий досвід свідчить, що разом із самостійністю органів місцевого самоврядування у питаннях місцевого розвитку необхідно чітко визначити систему контролю за їх діяльністю. Лише там, де такий контроль існує, має місце баланс повноважень, ефективна діяльність та взаємодія всіх суб'єктів територіального розвитку, що забезпечує дійсно сталий розвиток регіонів і громад.

На жаль, незважаючи на оголошену в країні децентралізацію, в Україні ще немає чітко визначеної стратегії функціонування органів місцевого самоврядування та системи контролю за їх діяльністю, яка б була чітка та ефективна. Враховуючи цей факт, подальші наукові дослідження слід спрямувати на визначення такої стратегії та повноваження, роль і зміст діяльності контролюючих суб'єктів.

Список використаних джерел

1. *Бабінова О.* Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід : моногр. / О. О. Бабінова. — К. : Фенікс, 2011. — 268 с.
2. *Бутник О.* Адміністративна реформа і місцеве самоврядування в Україні / О. Бутник [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administrativna-reforma/1692-administrativna-reforma-i-mistseve-samovriaduvannia-v-ukraini.html>.
3. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. ; Центр політико-правових реформ. — К., Москаленко О. М., 2012. — 212 с.
4. *Європейська Хартія місцевого самоврядування* // Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення : зб. офіц. док. / за ред. З. Варналія. — К. : НІСД, 2004. — С. 106—113.

5. Софінська І. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні країн Європейського Союзу та України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. Д. Софінська. — К. : Національна Академія внутрішніх справ, 2013. — 25 с.
6. Порошенко П. Местные выборы должны состояться 25 октября, ни о каком их переносе речь не идет [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gordonua.com/news/politics/Poroshenko-Mestnye-vybory-dolzhny-sostoyatsya-25-oktyabrya-Ni-o-kakom-ih-perenose-rech-ne-idet-74159.html>.
7. *Decentralization and Transition in the Visegrad. Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia* / ed. by E. J. Kirchner. — Hampshire, England.
8. Marcou G. La réform des collectivités locales en Europe / G. Marcou. — Annuaire locale, 2008. — P. 136–140.
9. Nell-Breuning O. Baugesetze der Gesellschaft. Solidarity und Subsidiarität / O. Nell-Breuning. — Freiburg-Basel-Wien, 1968.
10. Woś T. Władza o społeczeństwie / T. Woś, J. Stelmach, M. Bankowicz, M. Grzybowak. — Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003.

Хорт І. В. Основні підходи до централізації та субсидіарності в Європейському Союзі: досвід для України

Стаття присвячена питанням застосування підходів децентралізації та субсидіарності у деяких європейських країнах. Досліджуються дефініції принципів децентралізації та субсидіарності, а також здійснюється аналіз окремих реформ у країнах — членах Європейського Союзу щодо визначення повноважень органів влади у питаннях місцевого розвитку, їх децентралізації та деконцентрації. Визначені основні напрями можливого застосування європейського досвіду децентралізації в Україні.

Ключові слова: децентралізація, органи місцевого самоврядування, повноваження органів місцевої влади, субсидіарність.

Хорт И. В. Основные подходы к децентрализации и субсидиарности в Европейском Союзе: опыт для Украины

Статья посвящена вопросам применения подходов децентрализации и субсидиарности в некоторых европейских странах. Исследуются дефиниции принципов децентрализации и субсидиарности, а также осуществляется анализ отдельных реформ в странах — членах Европейского Союза по определению полномочий органов власти в вопросах местного развития, их децентрализации и деконцентрации. Определены основные направления возможного применения европейского опыта децентрализации в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, органы местного самоуправления, полномочия органов местной власти, субсидиарность.

Khort I. Basic approaches to decentralization and subsidiarity in the European Union: experience for Ukraine

This article focuses on the issues decentralization and subsidiarity in some of European countries. The article investigates the definition of the principles of subsidiarity and decentralization. In this article is making the analysis of reforms in the member states of the European Union on the powers of local authorities in development of decentralization and deconcentration. The main areas of possible application of the European experience of decentralization in Ukraine are defined.

Key words: decentralization, local government, the powers of local authorities, subsidiarity.

УДК 347.1

Станіслав Васильович Храпач,
аспірант Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

ДО ПИТАННЯ ЩОДО ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ КОСМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Останнім часом все більшої актуальності набуває проблема належної юридичної регламентації космічної діяльності, що сприятиме її подальшому розвитку. Нині існує низка міжнародно-правових актів, що визначають міжнародний порядок здійснення космічної діяльності. Натомість сферою їхнього застосування є міжнародно-правові відносини, тобто відносини на рівні держав. Водночас простежується тенденція до переходу космічної діяльності з макrorівня (коли суб'єктами є держави) на мікрорівень (коли суб'єктами космічних відносин є окремі підприємства та навіть фізичні особи). Прикладом цієї тенденції можна назвати впровадження в іноземній практиці такого інституту, як іпотека космічних об'єктів. Його суттю є залучення приватного капіталу в космічну сферу, що знижує навантаження на бюджет держави, яка займається розробкою і запуском космічних об'єктів.

Україна по праву належить до провідних космічних держав світу, і попри певні труднощі прагне до розвитку космічної діяльності (у тому числі шляхом кооперації з провідними країнами). Тому запровадження вказаного інституту і в нашій державі є актуальним.

У контексті розвитку цього інституту окрему увагу варто приділити питанню юридичної відповідальності за договором іпотеки космічного об'єкта.

Нині в Україні питання цивільно-правової відповідальності, як загальної, так і в межах окремих інститутів, відносяться до категорії ґрунтовно досліджених (за винятком окремих сфер, у тому числі космічної діяльності). Варто зазначити, що Україна у регулюванні цієї діяльності застосовує міжнародно-правові договори, які були укладені ще 30–40 років тому. Однак, як зазначалося вище, вони регулюють окремі аспекти міжнародно-правової відповідальності держав. Тому існує доцільність розробки нових або внесення змін до чинних нормативно-правових актів, у тому числі міжнародних, які б регулювали ці питання на рівні національного законодавства.

Метою цієї статті є висвітлення проблемних питань цивільно-правової відповідальності (як договірної, так і позадоговірної) та проведення аналогій через призму здійснення космічної діяльності.

Цивільне право як система правових норм регулює майнові та особисті немайнові відносини, що ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності та широкій свободі їх учасників у визначенні своїх прав та обов'язків.

Соціальна цінність цивільного права, як відомо, полягає у тому, що ця галузь у своїх нормах містить широкий арсенал засобів та інструментів впливу на поведінку громадян і юридичних осіб, застосовуючи їхні інтереси. Одним із таких засобів впливу на майнові інтереси осіб є застосування до правопорушника засобів цивільно-правової відповідальності, зокрема майнових санкцій.

При цьому виконання цивільних обов'язків забезпечується засобами заохочення та відповідальності, які встановлені договором або актами цивільного законодавства. На відміну від існуючого раніше в цивільному законодавстві підходу, коли у ролі засобу забезпечення виконання обов'язків передусім декларувалися засоби відповідальності, у Цивільному кодексі України 2003 р. (далі — ЦК України) основна увага акцентується на провідній ролі засобів заохочення [3, с. 215].

Засоби заохочення можуть бути встановлені в договорі у вигляді позитивних стимулів (наприклад, надбавка до суми платежу за дострокове виконання роботи). Однак на практиці як примусовий стимул для виконання обов'язків частіше застосовується заходи відповідальності або інші