



ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ

УДК 346.22

О. П. Подцерковний,

член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук,
завідувач кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ВІДНОВЛЕННЯ БАЛАНСУ У ПРАВОВІДНОСИНАХ МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА БІЗНЕСОМ

Розвиток економіки та стимулювання інвестицій, продекларовані теперішнім Урядом, вимагають перегляду багатьох підходів до організації виробничо-господарських, фінансових та інших правовідносин, особливо за участі держави та місцевого самоврядування.

У зв'язку із постійним коливанням політичного та економічного курсів Україна зрештою першого десятиліття ХХІ сторіччя являла собою надзвичайно нестабільне державно-правове утворення. Це підтверджується не лише відсутністю послідовної та науково-обґрунтованої державної економічної політики в умовах фінансово-економічної кризи зрештою 2008–2009 років, але й вчинення тодішньою владою кроків, які прямо погіршували становище вітчизняного бізнесу, у розвитку якого держава об'єктивно зацікавлена.

Зокрема, тривожні «дзвінки» ігнорування системних підходів до організації економічних відносин почали лунати в умовах, коли Урядом Ю. Тимошенко у 2006 році було запропоновано декодифікувати господарське законодавство замість кропіткої роботи щодо його компактизації, подальшої систематизації та уніфікації. Сумно відомий законопроект 3060, про який багато було сказано [1; 2; 3], на щастя залишився на полицях сучасних геростратів.

Протягом останніх років прийнято десятки непотрібних бізнесу законів з оперативно-господарських та навіть

технічних питань, які цілком природно могли бути включені в більш загальні закони (кодекси) чи віднесені до компетенції Уряду. Прикладом таких законів є закони «Про молоко та молочні продукти», «Про насіння та садивний матеріал», «Про транспортно-експедиторську діяльність», «Про зерно та ринок зерна в Україні», «Про лікарські засоби», «Про нафту та нафтопродукти», «Про хімічні джерела струму» тощо. Ухвалювалися закони, які через процедурно-технічні та політичні обставини виявилися не лише низької якості та не узгодженими один з одним, порушували єдине поле регулювання, але й стали маловідомими та незрозумілими підприємцям. По суті виникли неправові закони. На фоні такої трансформації відбувалося послаблення урядових можливостей, виконавча влада втрачала важелі оперативного та ефективного управління економічними процесами. Не дивно, що в цих умовах поширювалися тіньові приватизаційні процеси, земельні, житлові та корпоративні афери.

Це мало негативний вплив на стосунки держави і бізнесу, адже законодавче різноманіття вже давно перевершило ризик, за якою нормальне виконання законів з боку підприємців стає неможливим. У таких умовах покарати можна будь-кого з підприємців, а бізнес стає заручником диктатури закону.

Як наслідок — сумно відоме постійне протиправне стимулювання підприємців до сплати податків авансом, невідшко-

дування ПДВ, примушування підприємців до певної поведінки під загрозою застосування перевірок контролюючих органів.

Сьогодні влада ставить перед собою завдання навести лад в економіці та управлінських відносинах, а досягти цього не можна, якщо не звернути увагу на відсутність балансу у приватно-правових та публічно-правових відносинах, коли інтереси держави превалюють над інтересами інших економічних суб'єктів всупереч принципам, закладеним у ст. 13 Конституції України.

Один з наочних прикладів — шуміла справа із РосУкрЕнерго, коли урядовці, керуючись «державними інтересами», позбавили приватну компанію майна, оголосивши згодом неправомірним та таким, що не буде виконуватися, рішення Стокгольмського арбітражного суду. Не дивлячись на те, що усі ми, як громадяни, можемо не поділяти бізнес-підходи РосУкрЕнерго, але це не дає права порушувати закон. Славнозвісна політична доцільність зазвичай покриває неправомірну діяльність.

Багато з цих проблем мають давню історію та досі не виправлені в економіко-правовому регулюванні.

Зокрема, йдеться про відсутність механізмів примушування держави до виконання боргових зобов'язань, зокрема, у частині субсидіарної відповідальності держави за боргами казенних підприємств, державних установ, про що вже багато було написано [7].

Також одностороннє наближення судової гілки влади до потреб держави, коли суди усе частіше виконують замовлення органів державної влади на винесення певних рішень поза врахування інтересів підприємців.

Наприклад, перебуваючи в певному тиску з боку інших гілок влади, суди усе частіше відмовляють у захисті порушеного права із посиланням на відсутність вказівки закону (ст. 16 ЦК та ст. 20 ГК) на відповідний спосіб захисту порушеного права. Наприклад, судові органи відмовляють у задоволенні позовів землекористувачів до органів місцевого са-

моврядування про визнання права власності на земельні ділянки з огляду на те, що вирішення цих питань віднесено до виключної компетенції органів місцевого самоврядування. Виходить, що право власності у взаєминах між приватними особами можна захистити реально, зокрема, визнанням права, а у стосунках із публічними органами потрібно чекати «благовоління» цих органів.

Суди заперечують також можливість вилучення земельної ділянки у випадку, коли особа відчужила нерухоме майно, а пов'язану із ним ділянку передавати відмовляється, не можуть встановити дієвий спосіб захисту права у разі відмови позивача в погодженні меж земельної ділянки, не задовольняють вимогу щодо встановлення лінії розмежування земельних ділянок, відмовляються визнати подовженим договір оренди земельної ділянки у разі відсутності рішення місцевої ради виконати вимогу закону тощо [4].

Це стосується також рішень найвищих судових органів, наприклад, у сфері компенсації перевізникам пільгових перевезень.

Здавна існує проблема відсутності правових механізмів виконання державою прийнятих на себе грошових зобов'язань. Але з проблеми виконання рішень судів, ця проблема переведена у проблему розміру відшкодування. В останньому випадку суд при встановленні розміру заборгованості держави перед підприємцями враховує наявність відповідних асигнувань у бюджеті, а не зміст відповідного зобов'язання.

Зокрема, у статті 9 Закону України «Про залізничний транспорт» зазначено, що для захисту інтересів окремих категорій громадян на пасажирських перевезеннях, у тому числі приміських, можуть передбачатися пільгові тарифи. Збитки залізничного транспорту загального користування від їх використання відшкодовуються залізницям за рахунок державного або місцевих бюджетів залежно від того, яким органом прийнято рішення щодо введення відповідних пільг.

Норми наведених законів не містять обмежень щодо граничного розміру такого відшкодування.

Однак, наприклад, постановою Судової колегії у господарських спорах Верховного Суду України від 22.04.2008 у справі № 53/441-06, розглянутій за правилами господарського процесуального кодексу, скасовано всі попередні судові рішення господарських судів, якими стягнуто 1 211 550 грн компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян з Управління праці та соціального захисту населення Дергачівської районної державної адміністрації Харківської області та направлено справу на новий розгляд.

У постанові Верховний Суд України зазначив: «Суди не перевірили, чи була передбачена у державному бюджеті на відповідні роки достатня кількість коштів на фінансування державних програм соціального захисту, передбачених у підпункті «б» пункту 4 частини першої статті 89 Бюджетного кодексу України, а відтак чи існувала реальна можливість отримання позивачем в повному обсязі компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян у разі дотримання відповідачами покладених на них обов'язків щодо направлення бюджетних запитів (замовлень) про надання бюджетної субвенції для погашення кредиторської заборгованості за відповідною державною програмою» [5].

Але проблема стягнення коштів з бюджету — це проблема виконання рішення суду, а не підстав його прийняття. Суд встановлює факт заборгованості та видає наказ на примусове стягнення. Оцінка майнового стану боржника — у цьому разі бюджету — не може становити предмет дослідження суду при встановленні заборгованості у господарських відносинах.

При винесенні рішень суд може зменшити суму неустойки, штрафу пені у зв'язку із певними обставинами (ст. 233 Господарського кодексу України). Також, якщо правопорушенню сприяли неправомірні дії (бездіяльність) другої сторони зобов'язання, суд має право

зменшити розмір відповідальності або звільнити відповідача від відповідальності (ч. 3 ст. 219 ГК).

Щодо стягнення основної суми заборгованості за договорами, чи за деліктами — можливість звільнення від відповідальності законодавство не передбачає, не пов'язує з певними обставинами, особливо майнового стану боржника. Про це має бути прямо зазначено у законі у зв'язку із тим, що діє загальний принцип — зобов'язання мають виконуватися належним чином (ст. 193 ГК). Збитки підлягають стягненню у повному обсязі (ст. 22 ЦК, ст. 225 ГК). Відсутність коштів в бюджеті не визначено законом у якості випадку припинення зобов'язання (ст. 202–205 ГК).

Таким чином, Верховний суд, виконуючи, без сумніву, замовлення Уряду на економію бюджетних коштів, у цьому разі підриває майнову основу функціонування суб'єктів господарювання, порушує загальну логіку та усталеність господарсько-правових механізмів, що не може не викликати занепокоєння та потребує реакції юридичної громадськості.

У цьому контексті можна лише побажати якнайшвидшої реалізації словам Президента України, який назвав неприпустимою практику, коли органи виконавчої влади приймають завідомо незаконні рішення, мотивуючи це відсутністю коштів чи якимись псевдодержавними інтересами; або ж коли з метою затягування часу оскаржують очевидно законні судові рішення [6].

Прикладом порушення балансу правовідносин між державою та приватним бізнесом можна вважати Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17.11.2009. Статтею 16 цього Закону встановлено, що орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, що прийняв рішення про відчуження земельної ділянки, у разі недосягнення згоди з власником земельної ділянки, інших об'єктів не-

рухомого майна, що на ній розмішені, щодо їх викупу для суспільних потреб відповідно до розділу II цього Закону звертається до адміністративного суду із позовом про примусове відчуження зазначених об'єктів».

Це утворює переки́с у встановленні паритету інтересів сторін майнового спору. Але ж відносини власності та примусового відчуження земельних ділянок вирішуються у Цивільному кодексі країни, приватно-правовому за природою. Отже, спір про відчуження відповідного об'єкта нерухомості є приватно-правовим за природою, є спором про право цивільне, а отже, має відбуватися на загальних підставах змагальності та тяжіє до компетенції загальних (цивільних) та господарських судів. Крім того, при подачі позову до громадянина чи юридичної особи публічний орган захищає власні інтереси, інтереси територіальних громад, держави, суспільства, а не «прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб», як це передбачено завданням адміністративного судочинства згідно зі ст. 2 КАС України.

У контексті проявів порушення балансу інтересів держави та бізнесу звертає на себе увагу скасування законодавцем положень статті 290 ГК України про нотаріальне посвідчення договорів оренди землі.

Це виглядає дивним з житейського погляду тому, що оренда будівель та споруд як об'єктів нерухомості відповідно до ст. 293 ЦК передбачає нотаріальне посвідчення відповідних договорів (терміном 3 роки та більше). Хоча, наприклад, капітальні споруди менше потребують такої «державної опіки». Адже можуть бути чітко виокремлені та надійно захищені володільцями, що служить вагомим критерієм охорони цих об'єктів у природі для потреб економічного обігу (правочинів). Цього не можна сказати про землю. Відсутність реальної можливості на необмежений час закріпити межі земельної ділянки (огорожа не виконує такої функції, адже може бути зміщено та легко подолано) створює ідеальні умови для укладання незаконних

правочинів, породжує потенційну небезпеку неправомірного використання чужої власності.

Скасування умови про нотаріальне посвідчення договорів оренди землі дозволяє укласти договори заднім числом, відкриває шлях до переписування умов договору, укладання їх під примусом, скасовує механізм роз'яснення (через нотаріуса) селянам, правові знання яких важко переоцінити, реальних наслідків укладання договорів.

За умови неефективного державного контролю за обігом земельних ділянок, відсутності дієвих заходів щодо попередження тіньової зміни цільового призначення земельних ділянок, подібні новели є відкритою війною держави проти власних селян на користь наближених до влади латифундистів, що відображає найгіршу форму державного устрою в Україні — олігократію.

За такої політики не варто розраховувати на інвестиційну привабливість України, а проголошені пріоритети розвитку села виглядають так само примарними, як дбайливе ставлення вітчизняного законодавця до системного наведення порядку у національній економіці. Тим паче, що відповідною недосконалістю користуються як раз бізнес-структури, що наближені до владних структур, чим порушується нормальне функціонування конкурентного середовища у державі.

Приклади порушення балансу у правовідносинах між державою та бізнесом можна продовжувати. Хочеться сподіватися, що нова економічна політика, продекларована новою владою в Україні на початку 2010 року, усуне ці негативи.

Якщо спробувати окреслити стисло напрями відповідних вдосконалень, то можна виділити з них чотири основних:

1. Спрощення механізмів правового регулювання та дерегуляція підприємницької діяльності у формі зменшення кількості та обсягу регуляторних актів, у тому числі шляхом модернізації та компактизації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України задля забезпечення реального

виконання правил здійснення господарської діяльності та уникнення.

2. Уведення держави у загальноправовий механізм здійснення господарської діяльності, однаковий для усіх господарюючих суб'єктів на території України, у тому числі при ухваленні та виконанні рішень судів.

3. Усунення адміністративних судів від вирішення майнових спорів держави (територіальних громад) та суб'єктів господарювання (приватних осіб), передача відповідних спорів до компетенції загальних (цивільних) чи господарських судів залежно від суб'єктного складу спору.

4. Закріплення в законодавстві положень, що запобігають використанню владних повноважень для надання неконкурентних переваг одних бізнес-структур на ринку перед іншими.

Ключові слова: держава, суб'єкти господарювання, баланс інтересів, господарська діяльність, Господарський кодекс, умови конкуренції.

У статті аналізуються негативні прояви порушення балансу інтересів держави та суб'єктів господарювання. Зроблено висновок, що для підвищення ефективності економіки необхідно: здійснити дерегуляцію господарської діяльності на базі Господарського кодексу України, припинити привілеї держави в економіці, усунути адміністративні суди від розгляду майнових спорів та утворити рівні умови для конкуренції у стосунках із державою.

В статтє анализируются негативные проявления нарушения баланса интересов государства и субъектов хозяйствования. Сделан вывод, что необходимо: осуществить дерегуляцию хозяйственной деятельности на основе Торгового кодекса Украины, прекратить привилегии государства в экономике,

отстранить административные суды от рассмотрения хозяйственных споров, а также создание равных условий для конкуренции в отношениях с государством.

This article analyzes the negative manifestations of upsetting the balance of state interests and entities. It was concluded need to: implement deregulation of economic activities on the basis of the Commercial Code of Ukraine, to terminate the privileges of the state in the economy, make away administrative courts with review economic disputes, and create equal conditions for competition in relations with the state.

Література

1. Мамутов В. Неэквивалентная замена: зачем из большого делать малое? / В. Мамутов // Юридическая практика — № 556 (34) от 19/08/2008. — С. 11.
2. Кузьмін Р. Скасування Господарського кодексу України — шлях до криміналізації економічних відносин / Р. Кузьмін // Право України. — 2006. — № 12. — С. 32–34.
3. Демченко С. Чи потрібен Україні Господарський кодекс? / С. Демченко // Голос України — № 179 (4429) від 20 вересня 2008 р. — С. 7.
4. Подцерковний О. П. Способи захисту прав у земельних відносинах / О. П. Подцерковний // Право України. — 2009. — № 9. — С. 34–39.
5. Матеріали науково-консультативної ради Вищого господарського суду України від 21.12.2009 р.
6. Глава держави взяв участь у X позачерговому з'їзді суддів України: Повідомлення Прес-служби Президента України Віктора Януковича 16.09.2010 11:54 електронний ресурс // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/18158.html>
7. Подцерковний О. П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики / Подцерковний О. П. — К.: Юстиніан, 2007. — С. 359–378.