

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 13 (26)

Суми – 2018

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i13.p55>

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ<sup>2</sup>



**Кобзева Тетяна Анатоліївна,**  
доктор юридичних наук, доцент кафедри  
адміністративного, господарського права та  
фінансово-економічної безпеки,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет



**Мазуров Антон Валерійович,**  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет

Стаття присвячена питанню визначення й дослідження правових засад функціонування органів Державної регуляторної служби України як суб'єктів управління національною фінансовою системою.

Наголошується на необхідності з'ясування й змістовного вивчення правових основ діяльності органів ДРС для з'ясування ролі суб'єкту у певній сфері правовідносин, визначення особливостей і мети його діяльності, окреслення спектру завдань, принципів, на яких базуватиметься його робота. Уточнюється, що це сприятиме виявленню існуючих недоліків у вітчизняному правовому полі.

Досліджується лексичне значення поняття «правові основи», в тому числі й термінів «право» та «основа». Наголошується на тому, що «правові основи» формують фундамент для діяльності будь-якого органу.

Розглядається ряд класифікацій, які диференціюють існуючі правові норми за спеціальними критеріями. Наголошується на необхідності обрання за базову одну з їх числа.

Виокремлюється низка спеціальних юридичних актів, які, безпосередньо формують правову основу для діяльності органів Державної регуляторної служби України. Виділяються ключові положення, визначається засади, базові принципи й порядок здійснення ДРС України контрольних і наглядових заходів за діяльністю суб'єктів господарювання, дій щодо ліцензування й надання спеціальних дозволів на здійснення відповідних видів господарської діяльності. Встановлюється вичерпний перелік прав і обов'язків органу та його посадових осіб, а також передбачена відповідальність сторін під час здійснення всіх видів діяльності.

Деталізується ряд аспектів діяльності територіальних органів ДРС України. Наводяться конкретні приклади зі вжиття заходів, спрямованих також на здійснення опосередкованого впливу на окремі ланки й сфери фінансової системи.

Ключові слова: органи Державної регуляторної служби України, правові основи, законодавство, фінансова система, регуляторна політика, територіальні органи ДРС.

<sup>2</sup> Робота виконана в проєкті 0118U003582

**Kobzeva T. A., Mazurov A. V. Legal framework of the functioning of the State regulatory service of Ukraine as a subject of the national financial management management.** The article is devoted to the definition and study of legal principles of the functioning of the bodies of the State Regulatory Service of Ukraine as subjects of management of the national financial system.

It is emphasized on the necessity of clarification and meaningful study of the legal foundations of the activity of the State Tax Administration to determine the role of the subject in a certain area of legal relations, the definition of the features and purpose of its activities, the definition of the range of tasks, the principles on which his work will be based. Specifies that this will help to identify existing shortcomings in the domestic legal field.

The lexical meaning of the concept of "legal foundations", including the terms "right" and "basis" is being studied. It is emphasized that "legal foundations" form the foundation for the activity of any body.

A number of classifications are considered that differentiate existing legal norms by special criteria. It is emphasized on the necessity of choosing one of their number in the base.

There are a number of special legal acts that directly form the legal basis for the activities of the bodies of the State Regulatory Service of Ukraine. The key provisions are laid down, the principles, the basic principles and procedure for the implementation of the DRS of Ukraine of control and supervisory measures on the activities of business entities, actions on licensing and granting of special permits for the implementation of the corresponding types of economic activity are determined. An exhaustive list of rights and obligations of the body and its officials is established, as well as the responsibility of the parties for all types of work.

A number of aspects of the activity of territorial bodies of the State Tax Administration of Ukraine are described. Specific examples are provided on the implementation of measures aimed at indirectly influencing individual branches and areas of the financial system.

Key words: bodies of the State Regulatory Service of Ukraine, legal bases, legislation, financial system, regulatory policy, territorial bodies of the DCS.

Вступ. Важливою умовою для з'ясування ролі кожного державного органу у певній сфері правовідносин є визначення правових засад його діяльності. Це надає можливість сформулювати уявлення про те яким чином організована робота органу та визначити юридично допустимі межі діяльності останнього. З'ясування цих важливих аспектів, також буде сприяти виявленню недоліків у вітчизняному правовому полі, стосовно наявного нормативно-правового регулювання діяльності ДРС України як суб'єкта управління національною фінансовою системою та пропонування шляхів, спрямованих на їх вирішення, що й обумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти діяльності органів ДРС знаходилися у полі зору таких науковців, як В. К. Мамутов, А. О. Колеснікова, І. В. Колупасової, В. В. Цветкова та інших. Проте питання щодо визначення правових засад функціонування державної регуляторної служби України як суб'єкта управління національною фінансовою системою не було предметом дослідження у вітчизняних наукових колах.

Постановка завдання. На основі існуючих теоретико-правових засад з'ясувати й дослідити правові основи діяльності ДРС як суб'єкта

управління національною фінансовою системою.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи правові основи діяльності ДРС України перш необхідно визначити значення основних понять. Термін «правові основи» доволі часто зустрічається в науковій літературі, як у минулі роки так і станом на сьогодні. Нерідко ця дефініція ототожнюється з такими поняттями як «правові засади», «організаційно-правові засади» й ін. Ми ж будемо оперувати термінами «правові основи» або «правові засади», так як інші, на наш погляд, не є синонімічними.

Термін «правові основи» складається із двох окремих складових «основа» та «право», тому коротко ознайомимося зі значенням кожного з них. Розглядаючи такий елемент як «основа», слід вказати, в Академічному тлумачному словнику української мови [1] з числа перелічених трактувань у контексті дослідження, доцільно обрати наступні трактування: а) те, на чому щонебудь ґрунтується, тримається, базується; б) головна складова частина чого-небудь, серцевина, ядро; в) найважливіша частина змісту чого-небудь; г) головні засади, підвалини чого-небудь; д) провідні принципи, правила, якими хто-небудь постійно керується в житті, діяльності; е) джерело, база виникнення, розвитку чого-небудь[1].

Можемо зробити висновок, що основа – це те, на чому базується якість явища, здійснюється певний процес, тощо.

Стосовно другого елементу – «право», то, наприклад, В. В. Сухонос стверджує, що «право – це ті правила поведінки, що встановлюються чи санкціонуються державою» [2]. Н. І. Матузов диференціюючи цю категорію на два види наголошує, що «право в об'єктивному сенсі – це законодавство даного періоду в даній країні; право ж у суб'єктивному сенсі – це ті конкретні можливості, права, вимоги, претензії, законні інтереси, а також обов'язки, які виникають на основі і в межах цього законодавства на стороні учасників юридичних відносин [3]. Під сутністю такої категорії потрібно розуміти сукупність юридичних норм, які, у відповідному обсязі, наділяють осіб певним переліком прав і колом обов'язків.

Відповідно, правові основи закладають юридичне підґрунтя для здійснення певної діяльності суб'єктів конкретних правовідносин. Так, зокрема В. В. Назаров та Г. М. Омеляненко трактують цей термін як основні вихідні положення будь-якої наукової системи, теорії ідеологічного напрямку тощо [4]. На переконання К. В. Муравйова вказане поняття слід тлумачити як «... систему нормативно-правових актів, якими визначаються юридичні підстави, порядок, межі та ключові орієнтири з урахуванням яких відбувається здійснення певної політики» [5]. Інтерпретуючи цей термін до теми нашого дослідження слід сказати, що така основа формуватиме юридичне підґрунтя для роботи ДРС України в різних сферах правовідносин, у тому числі й щодо управління окремими сферами й ланками фінансової системи.

Безпосередньо визначаючи й досліджуючи основні нормативно-правові акти, традиційно першочергово слід виділити Основний закон, окремі норми якого мають пряме відношення й до забезпечення захисту прав учасників господарських правовідносин. Зокрема ст. 13 Конституцією України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [6] передбачений обов'язок держави забезпечувати захист прав усіх суб'єктів господарювання, соціальну спрямованість національної економіки, а також створення умов для рівності таких суб'єктів перед законом [6]. Ця норма має безпосереднє відношення й до діяльності ДРС, що обумовлюється самою природою державної регуляторної політики.

Важливу роль у забезпеченні ефективної реалізації всього спектру регуляторних заходів відіграють закони України. Так, ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері

господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV [7] безпосередньо визначає організаційні й правові основи щодо практичної реалізації національної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Законом визначено перелік принципів, на основі яких вживаються регуляторні міри, виокремлено ряд заходів, направлених на забезпечення здійснення державної регуляторної політики, перелічено права учасників таких відносин у частині здійснення державної регуляторної політики.

Значиму роль у питанні здійснення такого напрямку як ліцензування окремих видів господарської діяльності відіграє ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII [8]. Так, вказаним актом визначено виключний перелік видів діяльності у сфері господарської діяльності, які потребують ліцензування, встановлено єдиний порядок здійснення таких дій, а також контролю й нагляду в цій області. Зокрема, акцентовано увагу на таких значимих аспектах, як повноваження ліцензійних суб'єктів, ліцензійні умови, анулювання ліцензії, ліцензійні справи, плата за видачу таких документів й ін. Важливим також є те, що нормативно-правовим актом передбачені заходи примусу, які можуть застосовуватися по відношенню до недобросовісних суб'єктів.

Стосовно ще одного напрямку регуляторної діяльності – видачі дозволів, то основним актом тут є ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV [9]. Ним визначено організаційні й правові основи роботи вітчизняної дозвільної системи в сфері господарської діяльності, а також встановлено порядок функціонування дозвільних суб'єктів, компетенція яких передбачає видачу довільних документів. Акцентовано увагу на таких важливих моментах як принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, вимоги до порядку видачі дозволів і дозвільної системи, формування єдиної інформаційної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, заходи щодо здійснення контролю тощо.

Порядок та особливості здійснення контрольної та наглядової діяльності ДРС врегульовано ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [10]. Названим юридичним актом визначено засади, базові принципи й порядок здійснення Державною регуляторною службою України контрольних і наглядових заходів за діяльності суб'єктів господарювання. Визначено вичерпний перелік прав і обов'язків органу, а також передбачена відповідальність під час контрольно-

наглядової діяльності. Акцентовано увагу на таких аспектах, як здійснення контрольно-наглядових заходів, використання, відбору й іншими питаннями, пов'язаними зі зразками продукції, що перевіряється ДРС.

З приводу безпосередньої реалізації контрольних й наглядових заходів досліджуванім суб'єктом, то слід виокремити «Порядок участі Міністерства економічного розвитку і торгівлі у заходах державного нагляду (контролю), що здійснюються Державною регуляторною службою та органами державного нагляду (контролю) за згодою суб'єкта господарювання» та «Порядок участі Державної регуляторної служби у заходах державного нагляду (контролю), що здійснюються іншими центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, державними колегіальними органами, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування», які затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 388 [11]. Цими актами визначені базові засади здійснення контрольно-наглядових заходів, за участі ДРС спільно з уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Визначені права й обов'язки учасників, що здійснюють такі заходи, порядок здійснення всіх необхідних контрольних і наглядових дій.

Важливо також ознайомитися з актами, які формують інституційне забезпечення діяльності Державної регуляторної служби України. Перш за все це стосується Положення про Державну регуляторну службу України, затвердженого постановою КМУ від 24.12.2014 № 724 [12] яким визначено ключові засади діяльності досліджуваного органу. Зокрема, в ньому наголошується на тому, що цей орган уповноважений реалізовувати державну регуляторну політику, а також політику щодо здійснення контрольно-наглядових заходів у сфері господарської діяльності. Також вказаний суб'єкт є спеціальною структурою з питань видачі ліцензій і дозвільної системи у відповідній сфері та забезпечує координацію діяльності щодо спрощення наявної регуляторної бази й дерегуляції господарської діяльності.

Цим нормативно-правовим документом визначені ключові завдання Державної регуляторної служби України, а також повноваження, які має здійснювати вказаний орган, за для ефективної реалізації всіх цих завдань. Виокремлено ряд прав як самого органу, так і його Голови. Визначено порядок призначення Голови ДРС на посаду, а також його заступників. Також ним передбачається, що для узгодженого

вирішення кола питань, які відносяться до компетенції Державної регуляторної служби України, обговорення найважливіших напрямів її діяльності у службі може утворюватися колегія рішення якої можуть реалізовуватися шляхом видачі наказів ДРС. Окремими положеннями визначено, що граничну кількість співробітників вказаного суб'єкту затверджує КМУ. Також зазначено, що служба є юридичною особою публічного права й, відповідно, має печатку зі зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки.

Поряд із розглянутим вище юридичним актом значима роль стосовно функціонування територіальних підрозділів ДРС у частині правового забезпечення відводиться Переліку територіальних органів ДРС, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 199-р [13]. Цим актом визначається вичерпний перелік підрозділів (секторів) Державної регуляторної служби України, кожен із яких забезпечує виконання більшості регуляторних функцій у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Існування такої дворівневої системи є класичною організаційною структурою більшості національних державних органів, і покликане, з одного боку оптимізувати діяльність цих суб'єктів, а з іншого – забезпечити ефективне виконання покладених завдань.

Так, до прикладу нещодавно Сектором ДРС у Сумській області, були здійснені заходи щодо інформування суб'єктів господарювання про права останніх у разі здійснення відносно них державних контрольних чи наглядових заходів, які визначені ст. 10 ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [10] у тому числі й про право не допуску посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), а також щодо вимоги припинити здійснювати заходи державного нагляду [14]. Також 12 жовтня 2018 року цим підрозділом було проведено ряд заходів для посадових осіб органів місцевого самоврядування Кролевецького району Сумської області щодо вдосконалення знань і навичок у частині ефективного використання фінансових ресурсів та сприяння сталому розвитку «малого підприємництва» й визначення впливу розроблених регулювань на таких суб'єктів [15]. Територіальні підрозділи (сектори) Державної регуляторної служби України мають вагомое значення для реального виконання, законодавчо визначених регуляторних завдань та частко можуть впливати на окремі правовідносини у сферах і ланках національної фінансової системи, що дає

додаткові підстави розглядати їх як суб'єктів управління вітчизняною фінансовою системою.

Отже, розглянувши це питання необхідно наголосити, що важливою умовою для з'ясування ролі кожного державного органу, у певній сфері правовідносин є визначення та дослідження правових засад діяльності того чи іншого суб'єкта. Виокремлюючи ключові нормативно-правові акти, які формують юридичне підґрунтя для діяльності

Державної регуляторної служби України слід виділити деякі норми Основного закону, а також інші акти чинного законодавства, які визначають мету, завдання, функції, принципи і порядок здійснення діяльності притаманної цьому суб'єкту. Вагома роль відводиться чинними актам, норми (положення) яких формують інституційні засади для роботи ДРС на загальнодержавному й місцевому рівнях.

### Література :

1. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/osnova>.
2. Сухонос В. В. Теорія держави і права: підручник : Університетська книга, 2014. 544 с.
3. Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник : Юристь, 2004. 245 с.
4. Назаров В. В. Кримінальний процес України: навчальний посібник, вид. 2-ге, доп. і переробл. : К.: Атіка, 2007. 584 с.
5. Муравйов К. В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань: автореф. дис. ... д.-р. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 36 с.
6. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 30.09.2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон від 11.09.2003 № 1160-IV. Дата оновлення: 26.11.2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
8. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон від 02.03.2015 № 222-VIII. Дата оновлення: 28.09.2017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.
9. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон від 06.09.2005 № 2806-IV. Дата оновлення: 04.04.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон від 05.04.2007 № 877-V. Дата оновлення: 04.04.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
11. Порядок участі Державної регуляторної служби у заходах державного нагляду (контролю), що здійснюються іншими центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, державними колегіальними органами, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування : Порядок, Постанова від 24.05.2017 № 388. Дата оновлення: 03.12.2016. URL: <https://online.dtkr.ua/Book/f5bb107c-ea0b-47cd-9463-07fdb6992167/navPoint-21>.
12. Про Державну регуляторну службу України : Постанова від 24.12.2014 № 724. Дата оновлення: 24.12.2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-п>.
13. Перелік територіальних органів ДРС : Розпорядження від 04.03.2015 р. № 199-р. Дата оновлення: 04.03.2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2015-р>.
14. На Сумщині розповіли про права суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. URL: <https://www.facebook.com/DRegSU/posts/1724110814400839>.
15. Посадових осіб місцевого самоврядування Кролевецького району Сумської області навчали інструментам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. URL: <http://www.drs.gov.ua/regionalni-novyny/sumska-oblast/posadovyh-osib-mistsevogo-samovryaduvannya-krolevetskogo-rajonu-sumskoyi-oblasti-navchaly-instrumentam-derzhavnoyi-regulyatornoyi-polityky-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti>.