

УДК 342:351(477)

Я. В. Янушевич
кандидат економічних наук

ЯКІСНО-ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА УЧАСТІ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СФЕРИ ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

Актуальність теми дослідження. Значні суспільно-політичні перетворення, які відбулися в Україні наприкінці 2013 року та тривають по теперішній час, нагальність урегулювання повсякденного життя та вирішення проблем, що безумовно існують у зоні проведення антитерористичної операції (далі – АТО), зумовили пошук оптимальних моделей виходу із системної кризи у багатьох сферах суспільного життя в нашій державі. Адже проведення антитерористичної операції у Донецькій та Луганській областях призвело до повного або часткового призупинення діяльності органів державної та місцевої влади, порушення нормального режиму роботи вищезначених органів. У зв'язку із чим виникло чимало питань: хто має здійснювати повноваження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; до яких структур можна звертатися для вирішення нагальної проблеми; який їх правовий статус тощо. Слід вказати, що саме в таких умовах і запроваджуються так звані «цивільно-військові адміністрації», що в різний період часу та в різних країнах носять різноманітні назви, але за змістом і функціональними обов'язками відповідають діяльності одного органу. А тому одним із пріоритетних напрямків стабілізації ситуації на Сході України стало налагодження ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування, у тому числі, шляхом створення військово-цивільних адміністрацій як тимчасових органів управління окупованими територіями.

Поряд із цим, процеси інтеграції та формування громадянського суспільства в Україні вимагають формування цілісної громадянської нації, забезпечення її консолідації, збільшення свободи та рівності громадян в усіх сферах суспільних відносин, демократизації управлінського впливу, виваженої державної політики у сфері оподаткування. Розвиток же сучасного інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні характеризується сукупністю протиріч, серед яких і проблематика участі військово-цивільних адміністрацій у забезпеченні сфери оподаткування в Україні.

Стан наукового дослідження. Специфіка суспільних відносин, яких пов'язано із процесом реалізації механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, стала об'єктом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, Є.О. Алісова,

О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Ю.С. Бездушної, Д.А. Бекерської, Д.В. Вінницького, Л.К. Воронової, Л.В. Гурєєвої, П.В. Діхтієвського, В.І. Кашина, В.С. Костюченка, А.М. Новицького, С.Б. Пархоменко, Д.М. Серебрянського, О.І. Стрельнікова, І.П. Яковлев та багатьох інших. При цьому, проаналізувавши науковий масив щодо досліджуваної тематики, можемо зазначити, що не дивлячись на вже існуючий науковий масив, дослідженню питань, пов'язаних із висвітленням особливостей участі військово-цивільних адміністрацій у забезпеченні сфери оподаткування в Україні, у науковій літературі уваги майже не приділялося.

Метою статті є встановлення сутнісних характеристик військово-цивільних адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації, функціонування яких є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових доробків дає змогу стверджувати, що діяльність цивільно-військових, військових, цивільних, військово-цивільних адміністрацій нараховує значну їх кількість та у різний період часу. Одними із перших схожу систему управління використали ізраїльтяни. Результатом «Шестиденної війни» 1967 року, стало встановлення контролю Ізраїлем, над Синайським півостровом, Сектором Гази, Західним берегом ріки Йордан, Східним Єрусалимом та Голанськими висотами. Встановивши контроль над цими територіями, керівництво Ізраїлю зіткнулося з проблемою нормалізації життя людей на цих територіях, адже цивільні органи управління не могли виконувати свої повноваження у повній мірі [10, с. 160–161]. Разом із тим, Пакистан, Франція, Бельгія, Нігерія, Лікейські острови, територія Близького Сходу також зіткнулися з діяльністю таких адміністрацій [11, с. 180].

В Україні утворення військово-цивільних адміністрацій стало необхідним для врегулювання існуючих проблем серед цивільного населення, яке проживає на території проведення АТО. І в цьому аспекті слід вказати, що втручання Російської Федерації в діяльність публічно-політичних інституцій та інститутів громадянського суспільства, що іменується як «гібридна війна», спричинило хвилю сепаратистських настроїв, які, з огляду на військову підтримку ворогуючої сторони, дійсно перетворилися у масштабний збройний конфлікт

на території України [13, с. 197]. Беззаперечно за таких реалій необхідним стало створення відповідних органів, на яких було би покладено повноваження щодо здійснення адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту на тимчасово окупованих територіях в районі збройної агресії Російської Федерації, зокрема, на територіях проведення АТО. Реакцією Української держави на військову агресію Російської Федерації, серед іншого, стало створення військово-цивільних адміністрацій. На теперішній час на створені в Україні військово-цивільні адміністрації покладено повноваження щодо управління та адміністрування тимчасово окупованими територіями з метою забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі збройної агресії Російської Федерації.

Слід вказати, що Преамбулою Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» передбачено, що тимчасові заходи вживаються для забезпечення підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення АТО, та осіб, які проживають у зоні проведення АТО або переселилися з неї під час її проведення [7]. При цьому, правовий режим АТО на сході України визначено Рішенням Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». На жаль, зміст вказаного документу залишається невідомим, адже щодо нього встановлено режим секретності, але посилання на нього міститься в указі Президента України, яким введено в дію вказане рішення [6].

Між тим, в межах проведення АТО здійснюється управління відповідними територіями, що виявляється у формі цивільно-військового співробітництва. Також необхідно зауважити, що відповідно до проекту Закону про внесення змін до законів України «Про Збройні Сили України» та «Про оборону України» (щодо здійснення Збройними Силами України цивільно-військового співробітництва), з метою недопущення створення передумов гуманітарної катастрофи у районах проведення АТО, виникнення соціальної напруги на іншій території України, формування позитивної громадської думки щодо діяльності Збройних Сил України під час дії особливого періоду, забезпечення сприятливих умов для виконання Збройними Силами України покладених на них завдань та функцій, надання допомоги цивільному населенню у вирішенні проблемних питань життєдіяльності з використанням військових та невійськових сил та засобів, у операціях з підтримання миру та безпеки, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій впроваджується система цивільно-військового співробітництва [8].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що основні ідеї цивільно-військового співробітництва втілено в Законі України «Про військово-цивільні адміністрації», який є основним, базовим нормативно-правовим актом, що регулює діяльність вказаних суб'єктів. Разом із тим, не можна не згадати той факт, що з моменту прийняття Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», він зазнав вже низки змін [4; 5], а у його положеннях міститься ряд неточностей і порушень, можливо, як наслідок досить швидкого його прийняття.

Разом із тим, згідно положень ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України і яких призначено для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема, проведення АТО [3].

У той же час, відповідно до положень ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації, метою яких є забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення АТО [2].

Особливість правосуб'єктності військово-цивільних адміністрацій полягає в тому, що це є специфічний орган державної влади із перехресним підпорядкуванням: Антитерористичному центру при Службі безпеки України (з огляду на законодавче закріплення та специфіку виконуваної функції в межах АТО); Кабінету Міністрів України (по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області); Президенту України (внаслідок створення ним військово-цивільних адміністрацій та призначення їх голів); Верховній Раді України (у питаннях реалізації військово-цивільних відносин) [13, с. 123]. Видається, вказана субординація значно суттєво ускладнює процеси виконання завдань суб'єктом публічного адміністрування, але вона є об'єктивно необхідною, враховуючи важливість та складність проведення антитерористичної операції на території України.

Наголосимо, що військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України, що на думку окре-

мих вчених [10, с. 164] сприяє розширенню компетенції Президента України і, таким чином, суперечить основним принципам системи права України та Рішенню Конституційного Суду України від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003. Водночас, деякі вчені [1, с. 75] дотримуються думки про те, що Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» порушено окремі положення Конституції України. Зокрема, відповідно до положень ст. 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [3], військово-цивільні адміністрації мають право, за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України:

Говорячи про правовий статус військово-цивільних адміністрацій, не слід залишати поза увагою і їх повноваження. Так, В.Й. Шевченко, розмірковуючи щодо повноважень військово-цивільних адміністрацій, поділяє їх на такі сфери державно-управлінського впливу: 1) економічні процеси; 2) соціальне забезпечення; 3) комунальне господарство; 4) публічно-політичні процеси; 5) адміністративно-військова взаємодія в межах проведення АТО [13, с. 201–203].

Дещо інший підхід до класифікації повноважень військово-цивільних адміністрацій пропонує К.С. Свіріна, яка вказує, що повноваження військово-цивільних адміністрацій необхідно класифікувати за критерієм сфер діяльності на:

- 1) повноваження у сфері планування і соціально-економічного розвитку;
- 2) повноваження у сфері бюджету та фінансів;
- 3) повноваження у сфері управління майном;
- 4) повноваження у сфері містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку і телекомунікації;
- 5) повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту та соціального захисту населення;
- 6) повноваження у сфері регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури;
- 7) повноваження у сфері оборони, національної безпеки та цивільного захисту;
- 8) повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 9) повноваження щодо вирішення організаційно-представницьких питань та у сфері адміністративно-територіального устрою [9].

Слід акцентувати уваги на тому, що Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» у ст. 6 закріплено, що військово-цивільні адміністрації встановлюють ставки місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, а також приймають рішення щодо надання пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо відсутні рішення відповідної ради з даних пи-

тань [3]. Отже, військово-цивільні адміністрації як суб'єкти управління сферою оподаткування у визначених законом випадках наділено повноваженнями щодо: встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України; прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів.

Отже, критичний розгляд питання участі військово-цивільних адміністрацій у забезпеченні сфери оподаткування в Україні, дає змогу зробити висновок про те, що військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами, на яких покладено повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях в районі збройної агресії Російської Федерації, зокрема, в зоні проведення АТО для здійснення адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту населення, а також забезпечення сфери оподаткування. При цьому, на жаль, на теперішній час залишаються не досить зрозумілими чимало аспектів механізму діяльності військово-цивільних адміністрацій, у тому числі і як суб'єктів публічної адміністрації, функціонування яких є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Література

1. Ануфрієв М.І. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення антитерористичної операції. *Наукові праці МАУП*. 2016. Вип. 50. С. 73–76.
2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.
3. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій: Закон України від 04.02.2016 р. № 995-VIII URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995-19/paran44#n44>.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій: Закон України від 17.07.2015 р. № 650-VIII URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-19/paran30#n30>.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14.04.2014 р. № 405/2014. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>.
7. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02.09.2014 р. № 1669-VII URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18#Text>
8. Проект Закону про внесення змін до законів України «Про Збройні Сили України» та «Про оборону України» (щодо здійснення Збройними Силами України цивільно-військового співробітництва) від

23.06.2015 р. № 2153a URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55702.

9. Свіріна К.С. Особливості адміністративно-правового забезпечення повноважень військово-цивільних адміністрацій. *Науковий вісник МГУ України. Серія: Право*. 2018. № 36. С. 164–166.

10. Сікорський О.П. Військово-цивільні адміністрації, як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право*. 2017. Вип. 1. С. 160–164.

11. Тітко Є.В. Цивільно-військові адміністрації як основна форма місцевого самоврядування в зоні конфлікту. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 1. Т. 2. С. 180–184.

12. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196–206.

13. Шевченко В.Й. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120–127.

Анотація

Янушевич Я. В. Якісно-змістовна характеристика участі військово-цивільних адміністрацій у забезпеченні сфери оподаткування в Україні. – Стаття.

Автором розкрито окремі питання участі військово-цивільних адміністрацій у забезпеченні сфери оподаткування в Україні. Проаналізовано роль військово-цивільних адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації, функціонування яких є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, окреслено статусні положення, які їх характеризують.

Визначено, що військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами, на яких покладено повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях в районі збройної агресії Російської Федерації, зокрема, в зоні проведення АТО, для здійснення адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту населення, а також забезпечення сфери оподаткування.

Досліджено особливості правосуб'єктності військово-цивільних адміністрацій, які полягають у тому, що військово-цивільні адміністрації є специфічним органом державної влади із перехресним підпорядкуванням: Антитерористичному центру при Службі безпеки України (з огляду на законодавче закріплення та специфіку виконуваної функції в межах АТО); Кабінету Міністрів України (по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області); Президенту України (внаслідок створення ним військово-цивільних адміністрацій та призначення їх голів); Верховній Раді України (у питаннях реалізації військово-цивільних відносин). Акцентовано увагу на тому, що вказана субординація значно суттєво ускладнює процеси виконання завдань суб'єктом публічного адміністрування, але вона є об'єктивно необхідною, враховуючи важливість та складність

проведення антитерористичної операції на території України.

Встановлено, що військово-цивільні адміністрації як суб'єкти управління сферою оподаткування у визначених законом випадках наділено повноваженнями щодо: встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України; прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів.

Ключові слова: адміністрування, військово-цивільні адміністрації, місцеві податки і збори, суб'єкт публічної адміністрації, сфера оподаткування.

Summary

Ianushevich Ia. V. Qualitative and substantive characteristic of the participation of civil and military administrations in supporting the taxation sphere in Ukraine. – Article.

The author explained certain aspects of the participation of civil and military administration participation in supporting the taxation sphere in Ukraine. Analyzed is the role of civil and military administrations as the entities of public administration in supporting the taxation sphere in Ukraine and outlined are the statutory provisions that characterize them.

It has been defined that the civil and military administrations are interim state bodies entrusted with the authority of the local executive bodies and local self-government bodies within the borders of the temporary occupied territories in the region of the armed aggression of the Russian Federation, in particular, in the zone of anti-terrorism operation (ATO), with a view of administration, assurance of stability and economic welfare of population as well as for supporting the taxation sphere.

The author studied peculiarities of the legal standing of the civil and military administrations which mean that the civil and military administrations are a specific body of the state characterized by a cross-subordination: to the Anti-Terrorism Centre at the Security Service of Ukraine (as regards the legislative consolidation and specificity of the performed function in the ATO zone); the Cabinet of Ministers of Ukraine (by vertical subordination of the functions performed by state administration of the appropriate district or region); the President of Ukraine (due to his establishment of the civil and military administrations and appointment of their heads); and the Verkhovna Rada of Ukraine (as regards accomplishment of the civil and military relations). It has been emphasized that said subordination considerably and essentially complicates the processes of task performance by a public administration body, however, such subordination is objectively obligatory taking into consideration and complexity of the ATO in the territory of Ukraine.

It has been established that the civil and military administrations, being the entities that control the taxation sphere in the legally indicated instances, are authorized: to set up the local tax rates and charges in compliance with the Tax Code of Ukraine; and to make decisions as to exemptions in the legally indicated instances that concern payment of local taxes and charges.

Key words: administration, civil and military administrations, local taxes and charges, public administration entity, taxation sphere.