

ESSA

Eurasian Social Sciences Association



**Eurasian Academic
Research Journal**

MULTILINGUAL SCIENCE JOURNAL

2017. № 1 (07)

Yerevan 2017

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief

Stefanchuk Mykola

PhD (Law), Associate Professor. Taras Shevchenko National University of Kyiv

Executive editor

Harutyunyan Robert

President of Eurasian Social Science Association

Deputy Editors

Dovhan Valerii

Doctor of Science (Public Administration), Associate Professor.
Ukrainian Doctors Assembly of Public Administration

Kalaur Ivan

Doctor of Science (Law), Associate Professor. Ternopil National Economic University

Kulnych Roman

Doctor of Science (Economics), Professor.
Khmelnitsky University of Management & Law

Editors

Etel Leonard

Doctor Habilitatus (Law), Professor.
University of Bialostok

Havryliuk Ruslana

Doctor of Science (Law), Associate Professor.
Yuriy Fedkovich Chernivtsi National University

Hryniak Andrii

Doctor of Science (Law), Professor.
Research Institute
of Private Law and Entrepreneurship,
National Academy of Law Sciences of Ukraine

Kulnych Omelian

Doctor of Science (Economics), Professor.
Khmelnitsky University of Management & Law

Muzyka Anatolii

Doctor of Science (Law), Professor.
State Research Institute MIA of Ukraine

Muzyka-Stefanchuk Oksana

Doctor of Science (Law), Professor.
Taras Shevchenko National University of Kyiv

Patsurkivskiy Petro

Doctor of Science (Law), Professor.
Yuriy Fedkovich Chernivtsi National University

Ruskowski Eugeniusz

Doctor Habilitatus (Law), Professor.
University of Bialostok

Stefanchuk Ruslan

Doctor of Science (Law), Professor.
Corresponding Academician of National
Academy of Legal Science

Voloshyn Yurii

Doctor of Science (Law), Professor.
Institute of Legislation of the Verkhovna Rada
of Ukraine

Babii Iryna

PhD (Economics), Associate Professor.
Khmelnitsky National University

Butenko Andrii

PhD (History), Associate Professor.
European University

Harutyunyan Lusine

MIP (Law, Intellectual Property).
Eurasian Social Science Association

Kojoyan Hripsime

PhD (Law), Associate Professor.
Russian-Armenian University

Kresin Oleksii

PhD (Law), Associate Professor.
V.M. Koretskyi Institute of State and Law,
National Academy of Sciences of Ukraine

Levkivskiy Bohdan

PhD (Law), Senior Researcher.
Research Institute of Private Law
and Entrepreneurship, National Academy of Law
Sciences of Ukraine

Rozbko Oleksandr

PhD (Economics), Associate Professor.
Institute of Postgraduate & Continuing Education
Taras Shevchenko National University of Kiev

Sargsyan David

PhD (Law).
European Regional Educational Academy

Stepanyan Ani

PhD (Law).
Eurasian Social Science Association

Vyhovskiy Dmytro

PhD (Law), Associate Professor.
Khmelnitsky University of Management & Law

Proofreaders

Durbak Iryna, Klyuchova Lyudmila, Kovalenko Karina, Tuz Olga

CONTENTS

Lomakina I. Yu. Key aspects of agricultural production planning and forecasting public regulation in Ukraine	8
Matvienko V. M., Gavrylenko I. I. Electronic diplomacy as an instrument of the United States foreign policy	15
Binkovskiy O. A., Zalozh V. V., Dovhan V. I. The conceptual basis for the border science development in Ukraine	22
Romaniuk Ya. M. The function of judicial interpretation in clarification of the content of civil and legal norm	30
Mykhalskyi Yu. A. Purpose and objectives of financial control in the sphere of money circulation	39
Makukh. O. V. Financial system as an object of the financial and legal regulation: problem setting	46
Melnyk O. M. The structure of administrative legal status of state employees	56
Kernyakevych-Tanasiychuk Yu. V. The penal policy of Ukraine in conditions of independence	61
Zhuvaka S. O. Directorate of prosecutions in criminal proceedings in the territory of Ukraine in Russian empire (the second part of XIX century)	70
Yakovlev R. M. Ways of perfection of organizational and legal providing of activity of inquisitional subdivisions of law enforcement authorities of Ukraine	83
Maliuha L. Yu. Theoretical and legal issues of social protection of large families in Ukraine in the context of European integration direction	89
Rozgon O. V. Dynamics of contract mentoring	96
Davydova N. O. Legal Capacity of State-ran Institutions of Higher Education	106
Ulozhenko V. M. State policy in higher education: legal basis of formation in Ukraine	113
Vasiliev S. V., Vasilieva I. H. The Right to Silence: features of Protection Forms	122
Chmykhov Yu. A. The sides of the contract for real estate services	131

Krasnova Yu. A. Legal convergence in sphere of providing of ecological safety of water transport of Ukraine	140
Kotlyarenko O. P. Additional vacations granted to servicemen: rights, exemption or declaration	148
Susharnyk Ya. A. Analysis of factors influence on the competitiveness of pork	157

CONTENTS

Lomakina I. Yu. Key aspects of agricultural production planning and forecasting public regulation in Ukraine	8
Матвієнко В. М., Гавриленко І. І. Електронна дипломатія як інструмент зовнішньої політики Сполучених Штатів	15
Біньковський О. А., Залож В. В., Довгань В. І. Концептуальні засади розвитку прикордонної науки в Україні	22
Романюк Я. М. Роль судового тлумачення при з'ясуванні змісту цивільно-правової норми	30
Михальський Ю. А. Мета і завдання фінансового контролю в сфері грошового обігу	39
Макух О. В. Финансовая система как объект финансово-правового регулирования: постановка вопроса	46
Мельник О. М. Структура адміністративно-правового статусу державних службовців	56
Кернякевич-Танасійчук Ю. В. Кримінально-виконавча політика України в умовах незалежності	61
Жувака С. О. Прокурорський нагляд у кримінальному судочинстві на теренах України в складі Російської імперії (друга половина ХІХ століття)	70
Яковлев Р. М. Шляхи вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності слідчих підрозділів правоохоронних органів України	83
Малога Л. Ю. Теоретико-правові питання соціального захисту багатодітних сімей в Україні в контексті євроінтеграційного спрямування	89
Розгон О. В. Динаміка договору про наставництво	96
Давидова Н. О. Цивільна дієздатність державного вищого навчального закладу	106
Уложенко В. М. Державна політика у галузі вищої освіти: правові засади формування в Україні	113
Васильєв С. В., Васильєва І. Г. Право на тищу: особливості форм захисту	122
Чмихов Ю. А. Суб'єктний склад зобов'язань з надання ріелторських послуг	131

Краснова Ю. А. Правова конвергенція у сфері забезпечення екологічної безпеки водного транспорту України	140
Котляренко О. П. Додаткові відпустки військовослужбовцям: право, пільга чи декларація	148
Сушарник Я. Аналіз факторів впливу на конкурентоспроможність свинини	157



UDC 342.951

Lomakina Iryna Yuriivna

Associate Professor

Bila Tserkva national agrarian university,

PhD in Law

**KEY ASPECTS
OF AGRICULTURAL PRODUCTION PLANNING
AND FORECASTING PUBLIC REGULATION
IN UKRAINE**

Lomakina I. Yu.

Key aspects of agricultural production planning and forecasting public regulation in Ukraine

Abstract. The article deals with defining the main directions of Ukrainian agricultural sector planning public regulation improvement. Institutional and functional provision of Ukrainian agriculture state regulation is characterized. The current legislation of Ukraine in the sphere of state regulation of the agricultural sector is analyzed, the classification of the bodies conducting public-regulation of agriculture in Ukraine is suggested in the article. Some aspects of improving state regulation of agricultural production forecasting and planning are investigated.

Key words: *agricultural production, agriculture, government regulation, regulatory support, institutional and functional support, agricultural production forecasting and planning.*

Ukraine's agricultural sector is the backbone of the national economy nowadays. Efficient government regulation of the agricultural sector generates some principles of the state sovereignty preservation. The structure of state regulation bodies and their functions may undergo some changes in the course of agrarian market economy development, but the essence of their activity remains constant and it is in the effect on the objects of state regulation aimed at efficient implementation of the national economic and agricultural policy.

Agricultural production, like any other economic activity, becomes more efficient under rational planning and forecasting. At the same time, being one of the main sectors of the national economy, the agricultural sector requires efficient and effective regulation. Therefore, the analysis of the system of institutional and functional state regulation of Ukrainian agrarian sector is a key issue for studying and identify-

ing the main problems in agricultural activities planning and forecasting contributes to the development of methods for their prompt resolution.

The article **aims** to identify and characterize the main directions of improvement of the state regulation in the planning of Ukrainian agrarian sector.

The issues of state regulation of agricultural activities, structuring the system of Ukrainian agrarian sector state governing are highlighted in the national and sectoral legal acts (the Constitution of Ukraine, the Economic Code of Ukraine, laws of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine acts etc.). Analysis of institutional and functional state regulation of agrarian sector of Ukraine is made in scientific papers. The issues of agricultural production planning and forecasting have been considered in the scientific papers by Yu. Shevchuk, A. Martyn, S. Marchenko, V. Shvets, Yu. Bilyk and others.

The Strategy of Ukraine agricultural sector development by 2020 argues that one of the priorities of state regulation of agricultural production is the development of self-regulation in the agricultural sector, delegation of some authorities in agricultural regulation market to sectoral, professional and territorial bodies, including those in terms of monitoring the quality and safety of national agricultural products [8].

Planning and forecasting of agricultural production is also one of the key concepts in the system of institutional and functional state regulation of agrarian sector of Ukraine. Planning and forecasting the activities in agriculture should be organized to ensure the most efficient organizational and economic conditions for the development of the agricultural sector by ensuring the unity of economic, social and environmental interests of the society. A positive result of efficient state regulation of planning and forecasting of agricultural production is sustainable provision of the population with high-quality, secure, affordable domestic agricultural products, and providing the industry with agricultural raw materials. Formation of the efficient economic resources markets in the agricultural sector of Ukraine is one of the major conditions for sustainable growth of the national economy and raising the living standards.

In Ukraine, the planning and forecasting of agricultural production is not conducted at a sufficient level for its efficient implementation as it is restricted with economic, institutional and social obstacles. The legal framework that assisted in the movement of economic resources for the implementing the list of measures set out in the national and regional target programs, was unsuitable for the needs of the market economy. A long way was passed towards the formation of the economic mechanism of effective and efficient use of production resources during the period of market transformation of the national economy. At the same time, according to

O. Martyn, this process is far from complete, and the results are largely determined by the speed of market relations spreading. Economic resources markets are closely related to all other markets those of goods and services, housing, information, investment market etc. [5].

Formation of multiculturalism in the economy, the development of forms and methods of management, reduce in agricultural production and its structural change contributed not only to the imbalance of jobs and manpower. Labor intensity level, its efficiency, the use of this potential declined as well. A simultaneous labor surplus and skilled labor shortage is observed at enterprises. In addition, a system of state regulation plays an important role in the planning and forecasting of agricultural production.

Specially authorized state bodies perform the functions of state regulation in agriculture in the form of power organizational activities and in the form of participation in specific relationship implementation of law prescribed rights and obligations [9, p. 7]. The only comprehensive piece of legislation that would have fixed the list of basic functions of state regulation of agriculture in Ukraine is missing. These issues remain studied insufficiently in agrarian law science.

Analysis of the current legislation of Ukraine and literature [7, p. 135–136.] enables to distinguish the following functions of state regulation in agriculture:

1. Forecasting and planning of agricultural production;
2. State registration and keeping relevant registers;
3. Licensing of certain areas of agricultural production;
4. Certification of workers employed in agricultural production and certification of agricultural production;
5. Standardization and certification in agriculture;
6. State examination in agriculture;
7. State agricultural census;

8. State control and supervision in agriculture;

9. Settlement of disputes in the field of agriculture.

Each of these functions determines the direction of state regulation in the agricultural sector of Ukraine and is the basis for creating the appropriate state bodies that oversee the implementation of a given function. Institutional and functional provision of state legal regulation in Ukrainian agriculture is performed through effective legislation, which legally defines the institutional framework (the system of bodies, their structure) and functional principles (competence of these bodies, their interaction with each other and other organs) of state regulation in agriculture.

In our view, the functional purpose of the constitutional bodies, governmental and non-governmental organizations engaged and in state regulation of agriculture on behalf of state can be divided into the following groups:

1. Public bodies performing legislative and sprogramm development of Ukrainian agriculture — Verkhovna Rada of Ukraine;

2. Public bodies and local authorities engaged in direct measures on state regulation, i.e. those endowed with executive and administrative functions — the Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine and its territorial bodies, the Ministry of Finance of Ukraine, Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine etc.;

3. Public bodies that control and supervise the observance of legislation in the field of agriculture, endowed with control and supervision functions — Verkhovna Rada of Ukraine, Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine and its territorial bodies, Antimonopoly Committee of Ukraine, prosecutor offices, etc.;

4. Public bodies exercising protection of agricultural enterprise — local district and town courts, local economic courts, appellate courts, administrative courts, the

High Commercial Court of Ukraine, Supreme Court of Ukraine, the Antimonopoly Committee of Ukraine;

5. National agencies that are required to create the favorable environment for agriculture development in Ukraine — the State Tax Service of Ukraine, the National Bank of Ukraine etc.;

6. Governmental agencies and non-governmental organizations that carry out the functions of stimulating the development of agriculture — research institutions, educational institutions, information and consulting organizations, advisory services etc. on behalf of the state.

Bodies of state regulation of agriculture are public authorities and the Constitution of Ukraine gives them appropriate powers and functions they have to perform within the frameworks defined by the Constitution of Ukraine (Article 6) [1].

We consider it necessary to codify legislatively a list of state regulation bodies that have the power to issue permits for certain activities in the field of agricultural production, and define their powers since it concerns the restriction of citizens rights and freedoms, and their insufficient orderliness can cause misunderstandings and violations of these rights and freedoms.

The general procedure of development, approval and implementation of forecasting and program documents on economic and social development as well as the rights and responsibilities of the members of state forecasting and elaboration of programs of economic and social development of Ukraine are defined by the Law of Ukraine «On state forecasting and elaboration of programs of economic and social development of Ukraine» of 23 March, 2000 № 1602-III [2].

According to Art. 1 of the Law, economic and social development state forecasting is a scientifically grounded prediction of the directions of some national economic sectors or individual administrative units, possible state of the economy and social sphere in the future, as well

as alternative ways of achieving the parameters and terms of economic and social development. Economic and social development forecasting is a means to justify the choice of a specific strategy and decision-making by the bodies of legislative and executive authorities, local self-government for the socio-economic processes regulation.

The program of economic and social development of Ukraine is a document which defines the objectives and priorities of economic and social development, means and ways to achieve them, forms a coordinated and comprehensive system of measures of the legislative and executive authorities, local authorities aimed at efficient solving of economic and social development problems, achieving sustainable economic growth, and characterizing the expected changes in economics and social sphere.

According to Art. 2 of the Law of Ukraine «On the priority of social development of rural areas and agriculture in the economy» of the Law of 15 May 1992, the programs of socio-economic development of Ukraine can not be accepted without considering the priority of rural development. It should be noted that the program is the most active and yet non-binding forms of regulation. Businesses participation in these programs is voluntary, but any proposed government program should include the incentives and constraints, the combination of which allows any agricultural producers to consider independently the problem of their participation in the program [4, p. 89; 6, p. 116–153].

Basic principles of designing, approval and implementation of state programs are defined by the Law of Ukraine «On State Target Programs» of 18 March 2004, № 1621-IV [3]. According to this regulation act, the state target programs can be classified by the scale of the development and implementation into national ones and the programs solving specific problems of the economy, by their focus — into eco-

nomie, social, regional, scientific, technical, national and cultural, environmental, defense, law enforcement programs, and into short, medium and long-term programs according to their implementation terms.

A state target program, regardless of its type and industry, is developed according to the set of the following conditions:

1. the existence of a problem that can not be solved by means of regional or sectoral management and requires government support, coordination of central and local executive authorities and local governments;
2. the program goals compliance with national policy priorities;
3. there is a need to ensure inter-sectoral and inter-regional relations of technologically related sectors and industries;
4. a real possibility of the program resource support [3, c. 26].

The main stages of a state program development and implementation are:

1. initiation of state program development, development and public discussion of the concept of the program;
2. approval of the program concept and the making decision on drafting the program, determining the state customer and timing of its development;
3. program drafting — determining the measures and objectives suggested for inclusion into it, as well as the amount and sources of funding;
4. state examination of program project;
5. approval and adoption of the program;
6. competitive selection of the activities performers and the objectives of the program;
7. organization and of the program objectives implementation, monitoring their implementation;
8. preparation and assessment of annual reports on the results of the program, and, if necessary, interim reports;
9. preparation and publication of the final report on the results of the program in the official papers.

The procedure for the development and implementation of state programs is approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

General ideas presented in the Law of Ukraine «On State Target Programs» on orientation, development and implementation of the measures on development of national economy define the fundamental structure of the system of target programs which are advisable to direct government financial flows aimed at solving the major development problems. Specification of each program should be specific to the problem that needs solving. As to the problem of sustainable economic development, its solution is related to the implementation of complex state programs belonging to different economic sectors and regions. One of the main problems in this case is the choice of priorities in the sequence of development and implementation of such programs.

Sustainable economic development, as part of sustainable development in general, involves stable growth in the key macroeconomic indicators and the presence of the structural balance of the economic system of the state. Yuri Shevchuk argues that it is essential to preserve the long-term positive growth rates of the major macroeconomic indicators and, above all, the GDP to build a model of development. This will build «safety margin» of the system and improve its adaptive capacity. Negative growth values will reduce the overall level of sustainability of the system and will require additional effort to take it back to its previous development level [10, p. 46–47].

To tackle successfully the problem of government programs resources provision, along with elaborating the system of objectives for gradual achievement of this result, it is also important not to be mistaken with the definition of priority in their practical implementation within the respective target programs. First, a so-called core of national socio-economic system should be formed, which is to be

an additional stabilizer of development. The core should include areas and activities which are consistently in demand, primarily in the country. It is advisable to include food security, consumer goods production, health care products, social security and natural resources areas.

Some principles of state regulation of planning and forecasting of agricultural production are defined in the «Strategy of development of agrarian sector of Ukraine by 2020» developed by the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine. The strategy defines the goals, strategic objectives, the principles of the agricultural sector, targets and priorities and it is developed in accordance with the Constitution of Ukraine and subject to the Laws of Ukraine «On State Support of Agriculture of Ukraine», «On main principles of state agrarian policy of Ukraine by 2015» and other legislative and regulatory acts according to which the agricultural sector is run. The purpose of the strategy developing and implementing is to establish the efficient socially oriented economy of the state, able to meet the needs of the domestic market and take a leading position in the global market for agricultural products and foodstuffs due to consolidation of its multiculturalism that at this stage of development requires priority for different categories of households (economies suitable for a village formation), whose owners live in rural areas, combining the right to land with working on it as well as their own economic interests with social responsibility to the community.

The document defined the strategic objectives and, accordingly, directions of improvement of the system of Ukrainian agrarian sector state regulation:

1. food security guarantee;
2. ensuring predictability and long-term sustainability of the agricultural sector based on its multiculturalism;
3. promoting rural settlements development and the formation of the middle class in rural areas through providing

rural population employment and their income increase;

4. increasing the investment attractiveness of the agricultural sector industries and financial security of agricultural enterprises;

5. improving product competitiveness, sectors efficiency, markets stability;

6. Ukraine increased participation in providing the world market with agricultural products and food;

7. efficient use of agricultural lands and reducing the anthropogenic impact of the agricultural sector on the environment [8].

The formation of the land market and forecasting its development involves the formation of an appropriate legal framework. To do this, there should be developed and adopted the Law of Ukraine «On Land Market», «On land mortgage», «On State (Mortgage) Bank», «On State Land Cadastre» and other regulations as well as relevant state targeted programs. These laws should clearly delineate the procedure of land market transactions, as well as determine the principles of state

control in land relations that would strengthen their control by the state.

Thus, the Ukrainian agricultural sector with the production potential that far exceeds the domestic demand, is a link that can make the basis of the entire national economy, that contributes to the increase the rural population income level as well to the the growth of the economy as a whole and improves the image of Ukrainian agrarian sector on the international market. However, this process is impossible without effective state regulation as well as institutional and functional provision of agriculture. The system of state regulation of agriculture of Ukraine envisages the functioning of the state, regional and local level bodies to ensure compliance with its basic functions. One of the most important areas of state regulation of agricultural activities is planning and forecasting in the agricultural sector. The basis for its implementation is strategic and national target programs, the efficient implementation of which would ensure Ukrainian agricultural sector growth rate in general.

REFERENCES:

1. *Konstitutsiya Ukrainy prinyata 28 iyunya 1996 [The Constitution of Ukraine adopted 28th June 1996]*. Available: <http://portal.rada.gov.ua> [in Russian].
2. *O gosudarstvennom prognozirovanii i razrabotke programm ekonomicheskogo i sotsial'nogo razvitiya Ukrainy: Zakon Ukrainy ot 23 marta 2000 № 1602-III [On state forecasting and developing programs for economic and social development of Ukraine: Law of Ukraine of March 23, 2000 № 1602-III]*. Pravitel'stvennyy kur'yer [Government courier]. 26 apr [in Russian].
3. *O gosudarstvennykh tselerykh programmakh: Zakon Ukrainy ot 18 marta 2004 № 1621-IV [On state target programs: Law of Ukraine of 18 March 2004]* (2004). *Vedomosti Verkhovnoy Rady Ukrainy [The Supreme Council of Ukraine]*. 25, art. 352 [in Russian].
4. Bilyk Yu. D. (2000). *Gosudarstvennaya zashchita otechestvennogo sel'skokhozyaystvennogo tovaroproduzitelya i protektsionistskaya politika v Ukraine [State protection of domestic agricultural producers and protectionist policies in Ukraine]*. Moskva Urozhay. 192 p.
5. Martin A. M. (2006). *Formirovaniye rynkov ekonomicheskikh resursov v Ukraine: dis ... kand. ekon. nauk: 08.01.01 [The establishment of markets for economic resources in Ukraine: dis. Cand. Ekon. Sciences: 08.01.01]*. Lviv. L'vovskiy natsional'nyy un-t im. Ivana Franko.
6. Marchenko S. I., ed. by V. V. Nosik (2004). *Gosudarstvennaya podderzhka lichnykh krest'yanskikh khozyaystv: kommentariy k st. 10 Zakona Ukrainy «O lichnom krest'yanskom khozyaystve» [State support of private farms: the commentary to article 10 of the Law of Ukraine «On personal peasant farm»]*. Kiev. Kondor. P. 116–153.
7. Marchenko S. I. (2010). *Institutsional'no-funktsional'ne zabezpechenniyavirobnitstva i realizatsii zerna za zakonodatel'stvom Ukrainy [Institutional and functional support for the production and sale of grain according to the legislation of Ukraine]*. Aktual'nyye voprosy gosudarstva v Ukraine glazami molodykh uchenykh. Sbornik nauchnykh trudov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii studentov, aspirantov i molodykh uchenykh; Materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii studentov, aspirantov i molodykh uchenykh Kiyevskogo natsional'nogo universiteta imeni Tarasa Shevchenko (23 aprelya 2010 goda) [Current issues of law in

Ukraine through the eyes of young scientists. Collection of scientific works of international scientific-practical conference of students, post-graduates and young scientists Kyiv national University of Taras Shevchenko (23 APR 2010)]. Kyiv. CH. II v. P. 135–136.

8. *Strategiya razvitiya agrarnogo sektora ekonomiki Ukrainy (proyekt)* [The strategy of development of agrarian sector of economy of Ukraine (project)]. Available: <http://minagro.gov.ua/node/7644>.

9. Shvets V. D. (2009). *Organy gosudarstvennoy vlasti Ukrainy kak subyekt y zemel'nykh pravoot-nosheniy: Avto-ref. dis. na poluchenije nauk. stepeni*

kand. yurid. nauk: spets. 12.00.06: Zemel'noye pravo, agrarnoye pravo; ekologicheskoye pravo; prirodoresursne pravo [The bodies of state power of Ukraine as subjects of land relations: Avto-ref. dis. to get the scientific. the degree candidate. the faculty of law. nauk: spets. 12.00.06 Land law; agrarian law; environmental law; nature resources law]. NAN Ukrainy; Ins-t gosudarstva i prava im V. M. Koretskogo. Kyiv. 18 p. 10. Shevchuk Yu. (2007). *Poryadok razrabotki i vypolneniya gosudarstvennykh tselevykh programm* [The procedure for the development and implementation of state target programs]. Ukrainskaya kul'tura [Ukrainian culture]. 7, p. 46–47.



УДК 327.82

Матвієнко Віктор Михайлович

*Завідувач кафедри міжнародних організацій
і дипломатичної служби*

Інституту міжнародних відносин

*Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
професор, доктор історичних наук*



Гавриленко Ілля Ігорович

*Асистент кафедри міжнародних організацій
і дипломатичної служби*

Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**ЕЛЕКТРОННА ДИПЛОМАТІЯ
ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ
СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ**

Matvienko V. M., Gavrylenko I. I.

Electronic diplomacy as an instrument of the United States foreign policy

Abstract. The process of establishment of the «electronic diplomacy» is currently underway, and the United States is one of the pioneers in its introduction. However, at this stage, there is neither a generally accepted term nor a single perception. The article makes an attempt to methodize the conception of electronic diplomacy through elaboration on the practical activities of the United States in the domain of establishing and maintaining contact with the world community by the means of Internet, with the view to providing practical recommendations for other countries in the application of this diplomatic instrument.

Key words: *soft power, electronic diplomacy, digital diplomacy, net diplomacy, diplomacy 2.0, foreign policy.*

За свою історію міністерства закордонних справ пережили декілька технологічно-комунікаційних революцій, включаючи появу телеграфу, зростання значення міжнародного теле- та радіомовлення, електронної пошти та Інтернету. Навіть зараз, коли значна частина міністерств та посольств різних країн світу ще не встигла пристосовуватися до наслідків останніх проривів у комунікаційних технологіях, насувається вже нова «революція» — поява «електронної дипломатії». Повільні темпи адаптації багатьма міністерствами закордонних справ до електронної дипломатії свідчать передусім про зна-

чний ступінь невпевненості та невизначеності того, у чому полягає електронна дипломатія, для чого вона може використовуватися та на скільки глибоко проникатиме її вплив.

На думку ряду дослідників [1], такий стан справ відбивається у все ще досить вільному поводженні з термінологією, що стосується застосування мережі Інтернет для зовнішньополітичних потреб. Обмеженість певних дослідників рамками публічної дипломатії чи надання переваги певним об'єктам режиму онлайн впливає на використання конкретних термінів і на їх інтерпретацію, а вживаними у наукових колах є і

«цифрова дипломатія» (digital diplomacy), і «мережева дипломатія» (net diplomacy), і «дипломатія Web 2.0» з їх різними варіаціями (public diplomacy Web 2.0, Internet diplomacy) тощо [2]. Серед публіцистів модним стає термін «Твітер-дипломатія». У результаті, під один і той же термін різними експертами часто підгаються різне розуміння без особливої ув'язки з офіційними роз'ясненнями комплексного і детального характеру.

Широке поширення термін «електронна дипломатія» отримав із виходом навесні 2012 р. праці запрошеного американським Інститутом Брукінгс співробітника австралійського Інституту Лові Ф.Хансона «Електронна революція і Державний департамент: поширення Е-дипломатії» [3]. Разом із тим, навіть Ф.Хансон, володіючи значним обсягом знань та даних щодо позицій та заяв представників Державного департаменту США з приводу «електронної дипломатії», змушений обмежитися, за його ж висловлюванням, «робочим визначенням» терміна: «використання глобальної мережі та інформаційно-комунікаційних технологій для здійснення дипломатичних цілей», при цьому воно тісно переплітається із поняттям «цифрової сили» Дж. Ная [4], як одне з її виражень. Це визначення є досить широким і намагається уникнути звуження електронної дипломатії тільки до роботи з соціальними медіа. Електронна дипломатія є однією з найновіших методик, привнесених технологічною революцією, яка обумовлена появою мережевих технологій та оцифровкою практично всіх даних [5]. Дещо пізніше на одному з профільних сайтів (techopedia.com) «електронна дипломатія» була визначена як «діяльність з метою досягнення дипломатичних цілей через використання Інтернету, соціальних мереж та комунікаційних технологій в цілому» [1].

Найлегше та найбільш точно дати відповіді на поставлені вище запитання

можна на прикладі Державного департаменту США.

На даний момент Державний Департамент США став провідним світовим актором у сфері електронної дипломатії: в центральних установах у ньому працює більше 150 осіб персоналу на повний робочий день у 25 різних адміністративних одиницях. Окрім цього, більше 900 людей, окрім виконання їхніх основних функцій, певною мірою пов'язані зі сферою електронної дипломатії у місіях США закордоном, що може прирівнятися приблизно до 175 осіб персоналу, зайнятого повний робочий день [3].

У деяких сферах використання електронної дипломатії призводить до значних трансформацій у державній політиці. Наприклад, у вищезгаданій публічній дипломатії США завдяки більш ніж 600 електронним платформам та сторінкам у соціальних мережах володіє справжньою «медіа-імперією», що використовується як для збору інформації, так і для її поширення, напряму охоплюючи більшу аудиторію ніж 10 найбільших американських газет [5].

Електронна дипломатія у Державному департаменті в даний час реалізується в основному в таких сферах як управління знаннями, публічній дипломатії, просуванні свободи Інтернету, управлінні кадрами і ресурсами, та дещо меншою мірою в управлінні інформацією, консульській роботі, ліквідації наслідків стихійних лих, освоєнні зовнішніх ресурсів та плануванні політики [3].

Беручи до уваги дослідовність зусиль, здійснюваних державними секретарями США з просування електронної дипломатії, не дивно, що Державний департамент значно випереджає міністерства закордонних справ інших країн у переході до цієї форми ведення дипломатії. Вперше, ідея застосування електронної дипломатії Державним департаментом США була висунута Коліном Пауеллом, державним секретарем у

2001–2005 рр. [5]. Наступний державний секретар (2005–2009 рр.) Кондоліза Райс підтримала і розширила цю ініціативу, ввівши в обіг поняття трансформаційної дипломатії. Хіларі Клінтон, у 2009–2013 рр., ще далі розвинула ідеї своїх попередників за допомогою амбітної концепції «мистецтва управління державою в 21 столітті», і ця тенденція продовжується і нині при державному секретарі Джоні Керрі. Згадані концепції безпосередньо не передбачали розробку певних робочих програм у рамках електронної дипломатії. Проте вже зараз програми електронної дипломатії, що здійснюються у державному департаменті США, можна розділити на 8 тематичних категорій [5]:

1) управління знаннями (knowledge management): основною метою цих програм є використання знань, накопичених міністерствами та урядом з максимальною ефективністю. Необхідно гарантувати збереження, передачу і оптимальне використання знань з метою захисту національних інтересів за межами країни;

2) публічна дипломатія: головна функція цих програм — підтримувати контакт з онлайн-аудиторією. Крім того, акцент робиться на використанні новітніх засобів комунікації для передачі цільовій аудиторії найважливіших повідомлень та здійснення впливу на основних агентів впливу в мережі Інтернет;

3) управління інформацією: завдання цього типу програм полягає у виборі з потоку інформації відомостей, необхідних для компетентного прийняття політичних рішень відповідальними особами. Також, важливим аспектом є прагнення передбачати зародження політичних і соціальних рухів, пошук відповідей на нові виклики;

4) комунікація з консулами та відповіді на запити: програми, для яких необхідно налагодити прямий, особистісний канал спілкування із громадянами, що ви-

рушають у подорожі за межі країни, створення необхідних умов для їх підтримки у разі кризових ситуацій;

5) заходи у випадку надзвичайної ситуації: основною метою програм є використання переваг нових інформаційно-комунікаційних технологій у разі стихійних лих, а також інших надзвичайних ситуацій;

6) забезпечення свободи мережі Інтернет: створення технологій, що дозволяють зберігати вільний і відкритий характер доступу в Інтернеті. Не менш важливими завданнями є просування і популяризація принципів свободи слова і демократії, а також підтримка влади авторитарних режимів, на що передусім була спрямована трансформаційна дипломатія;

7) зовнішні ресурси: створення цифрових інструментів, що дозволяють залучати зарубіжних експертів і використовувати їх здібності для просування національних інтересів США;

8) планування діяльності: метою програм, що потрапляють у цю категорію, є ефективний контроль, координація і планування діяльності різних органів уряду в сфері міжнародної політики.

Ці вісім програм можна умовно розбити на три типи: внутрішньосистемний (накопичення, оптимізація відбору та розподілу оцінок і пропозицій, управління величезними потоками власної інформації як всередині відомства, так і в загальному механізмі зовнішньополітичних рішень); зовнішнього застосування (включаючи публічну дипломатію), націлений на зміцнення позицій і репутації країни закордоном, на використання зовнішньої експертизи (експертних спільнот та ін.) за допомогою цифрових інструментів і т. п.; «змішаний» — поєднання, де це необхідно, функцій перших двох типів, наприклад, у реагуванні та врегулюванні надзвичайних ситуацій (які не зводяться лише до техногенних або природних катастроф) тощо [1].

З розвитком та інституційним зміцненням електронної демократії, планується подальша розробка додаткових робочих програм. Приміром, у міру адаптації Державним департаментом до нових умов ведення дипломатії, виникає необхідність переходу до більш гнучких і зручних форм співробітництва з державами-партнерами. Бюро з електронної дипломатії державного департаменту розглядає цей напрямок як одну з найважливіших і перспективних сфер розвитку в рамках «Глобальної партнерської ініціативи». Так, вже є кілька позитивних прикладів ініціативи в дії: функціонування посольства США в Мехіко, посольства Мексики у Вашингтоні, Відділу в справах Мексики в головному управлінні Державного департаменту, а також Міністерства закордонних справ Мексики. Всі ці інститути ведуть тісну співпрацю з широкого спектру проблем: наприклад, вони координували зусилля щодо запобігання стихійним лихам та ліквідації їх наслідків у прикордонних регіонах, з використанням глобальної мережі Інтернет та інших новітніх інструментів [5]. Інша багатообіцяюча сфера — використання населення з діаспори всередині країни та закордоном. Наприклад, під час землетрусу на Гаїті гаїтянська діаспора США була мобілізована у онлайн-режимі для перекладу повідомлень у Твіттері [3].

Говорячи про конкретні заходи щодо реалізації електронної дипломатії [6], цікаво відзначити створення «Віртуальних постів присутності». Це новий підхід до надання послуг, які зазвичай надаються традиційними дипломатичною представництвами на місцях, віртуальні пости дозволяють забезпечувати американську дипломатичну присутність у закордонних містах без будівель та постійних співробітників. Технологія здійснення цього передбачає не тільки контакти за допомогою новітніх цифрових технологій, але і регулярні

поїздки, програми, використання засобів масової інформації тощо. Станом на 2007 р., було відкрито 42 віртуальні пости по всьому світу, однак на даний момент інформація про їхню діяльність практично не оновлюється, і Державний департамент повідомляє про існування «близько 40» таких віртуальних посольств [6]. У той же час Ф. Хансон [3] відзначає неефективність і лише формальне існування цих онлайн-установ, окрім створеного пізніше віртуального посольства США у Ірані, яке ефективно функціонує як єдиний хаб для всіх перськомовних матеріалів державного департаменту.

Значний прогрес простежується і у збільшенні кількості спеціалізованих веб-ресурсів, створюваних Державним департаментом, зокрема таких як: «Diplopedia» — енциклопедія дипломатичної служби, створеної на базі «Wikipedia»; створення блогів дипломатами, зокрема із офіційним доменом Державного департаменту *Communities @ State*, якщо станом на 2008 р. таких блогів було 47, то зараз кожен посол і більшість інших дипломатів високого рангу веде блог у країні перебування; не кажучи вже про архіви практично усіх неконфіденційних дипломатичних документів, які знаходяться у вільному доступі на веб-сайті Державного департаменту [6].

На думку деяких із критиків, Інтернет — занадто цінний винахід для того, щоб перетворитися на інструмент електронної дипломатії Вашингтона. Інші вважають, що соціальні мережі не створюють нову дипломатію, а є тільки доповненням до її традиційного арсеналу, адже лідери все одно повинні проводити особисті зустрічі [7].

Одним із серйозних викликів для такої взаємодії є ймовірні ризики витоку інформації через специфічні особливості мережеских платформ. Хоча досвід Державного департаменту свідчить, що такі ситуації є дуже рідкісними

ми. Це пояснюється достатнім рівнем самодисципліни дипломатів і їх прагненням зберегти своє робоче місце. Але при цьому, оптимізація інформаційної роботи всередині системи потребує належного забезпечення кібербезпеки. Підтвердження цьому — скандал із «Вікілікс» 2010 року, коли було оприлюднено більше 250 тис. документів Державного департаменту США, при чому 220 із них було опублікували такі ЗМІ як «Нью-Йорк Таймс», «Гардіан», «Ле Монд» та ін. [8].

Вищезгаданий скандал привернув увагу до певних дій американських дипломатів, які згідно до загальноприйнятих моральних принципів не повинні були вчинятися, наприклад вищезгадані таємні договори та домовленості, які так і не були виведені із дипломатичної практики. Наприклад серед опублікованих документів, які розкривають процес переміщення в'язнів із американської в'язниці Гуантанамо на Кубі: Словенії пригрозили відміною візиту Обами, якщо вона не погодиться прийняти в'язня, острівній державі Кірібаті було запропоновано велику фінансову допомогу, а Бельгії — підсилення її позицій серед європейських держав у разі прийому в'язнів. Ще більш дискредитуючим для США є розкриття того, що їх дипломати займаються розвідкою — діяльністю незаконною за міжнародним правом. Хоча це і не рідкість, щороку за розвідувальну діяльність дипломатів висилають із країн перебування, однак вражаючим є рівень та масштаб: такий наказ нібито був направлений від імені державного секретаря у адміністрації Дж.Буша молодшого Кондолізи Райс представникам США при ООН стежити за керівниками цієї організації, а при можливості отримати паролі, відбитки пальців та зразки ДНК [8]. Цей факт засвідчує значний вплив інформаційних та комунікаційних технологій на дипломатичну діяльність, що на практиці може мати як позитивні, так і

негативні наслідки для держави, у цьому випадку для США.

Невипадково ці виклики зберігають провідну роль у електронній дипломатії як психологічний фактор у процесі впровадження нових інструментів і практик. У нещодавній доповіді Дослідницької служби Конгресу США «Транспарентність і таємність уряду» в контексті появи нових технологій визнається, що ця проблема відображає протиріччя між бажанням забезпечити доступ громадян до інформації та вимогами секретності. Дипломати, стурбовані ймовірно витоку інформації, яку вони передають по таких каналах, до громадськості, можуть бути «більш обережними» щодо її змісту. Ця обережність може призвести до обміну менш об'єктивною інформацією між посадовими особами [1].

Не виключає використання електронної дипломатії і можливість появи нових міжнародних інцидентів. Деякі аналітики передбачають можливість появи повідомлень у Твіттері, які стануть яблуком розбрату для держав світу [7].

Дійсно, деякі події це підтверджують. Нещодавно у публіцистиці з'явився термін «твіттер-війна». Зокрема, таким терміном була названа у новинах серія повідомлень у «Твіттері» посольства США у Єгипті на початку квітня 2013 р. та реакція на них адміністрації президента Єгипту. Тоді, посольство США висловилося на підтримку Бассема Юсефа, відомого єгипетського сатирика, заарештованого за ображення ісламу та приниження президента Мохаммеда Морсі, та долучило до свого повідомлення відео із записом його телепрограми [9]. За декілька годин на офіційному «Твіттері» єгипетського президента з'явилося повідомлення: «це недопустимо для дипломатичного представництва займатися негативною політичною пропагандою». Також відреагувала одна із найвпливовіших мусульманських партій Єгипту — «Свобода і справедливість», звинувативши посольство у

«недипломатичному та нерозумному вчинку» та «неповазі до законів та культури Єгипту». Наступного дня «Твіттер» посольства було видалено і відновлено за декілька годин, однак вже без повідомлень, що могли викликати незадоволення єгипетської сторони [10].

На даний момент видається неможливим навести яскравіший приклад активних односторонніх дій будь-якої держави у відповідь на інтернет-активність іншої. Все ж, не дивлячись на негативні наслідки таких подій для двосторонніх міждержав-

них відносин, це лише додатково підкреслює зростаюче значення електронної дипломатії.

Сполучені Штати Америки зараз діють у дуже складних умовах: вони є світовим лідером у багатьох сферах, у тому числі і дипломатичній, однак умови на міжнародній арені є дуже мінливими, тому цій державі необхідно максимально швидко реагувати на новітні виклики, що і робиться з доволі високою ефективністю, в тому числі й за рахунок «нетрадиційних» дипломатичних методів та інструментів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кулик С. А. «Электронная дипломатия». Начало. Аналитический доклад [Электронный ресурс] // Институт Современного Развития. — 2013. — Режим доступа : <http://www.ifar.ru/library/book532.pdf>.
2. Zinovyeva E. Kiev's Facebook and Twitter revolution [Электронный ресурс] // МГИМО Университет. — February 25, 2014. — Режим доступа : <http://www.mgimo.ru/news/experts/document248912.phtml>.
3. Hanson F. Revolution @State : The Spread of eDiplomacy [Электронный ресурс] // Lowy Institute. — March 2012. — Режим доступа : http://www.lowyinstitute.org/files/hanson_revolution_state_web.pdf.
4. Nye J. S. Cyber Power [Электронный ресурс] // Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School. — May 2010. — Режим доступа : http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/20162/cyber_power.html.
5. Хансон Ф. Основы eDiplomacy. Преобразующие цели электронной дипломатии [Электронный ресурс] // Идеи электронного правительства для Беларуси. — 26 мая 2012. — Режим доступа : <http://e-gov.by/themes/best-practices/osnovy-ediplomacy-chast-1>.
6. Major Programs of IRM's Office of

- eDiplomacy [Электронный ресурс] // U. S. Department of State. — Режим доступа : <http://www.state.gov/m/irm/ediplomacy/c23840.htm>.
7. Бокарева Н. Электронная дипломатия : внешняя политика выходит в сеть [Электронный ресурс] // ВФМ, Политика. — 29 сентября 2012. — Режим доступа : <http://www.bfm.ru/news/194929>.
8. WikiLeaks [Электронный ресурс] // The New York Times. — April 25, 2011. — Режим доступа : <http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/organizations/w/wikileaks/index.html>.
9. Fisher M. Jon Stewart sparks Twitter fight between U. S. Embassy and Egyptian president's office [Электронный ресурс] // The Washington Post. — April 2, 2013. — Режим доступа : <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/04/02/jon-stewart-sparks-twitter-fight-between-u-s-embassy-and-egyptian-presidents-office/?print=1>.
10. Labott E. U. S. Embassy in Cairo takes timeout in Twitter war with Egypt's president [Электронный ресурс] // CNN. — April 3rd, 2013. — Режим доступа : <http://security.blogs.cnn.com/2013/04/03/u-s-embassy-in-cairo-takes-timeout-in-twitter-war-with-egypts-president>.

REFERENCES:

1. Kulik, S. (2013). Elektronnaja diplomatija. Nachalo. Analiticheskij doklad [Electronic diplomacy. Beginning. Analytical report]. *Institut Sovremennogo Razvitiya [Institute of modern development]*. <http://www.ifar.ru/library/book532.pdf>. [in Russian].
2. Zinovyeva, E. (February 25, 2014). Kiev's Facebook and Twitter revolution. *MGIMO Univer-*

- sitet [MSIIR University]*. <http://www.mgimo.ru/news/experts/document248912.phtml>.
3. Hanson, F. (March 2012). Revolution @ State: The Spread of eDiplomacy. *Lowy Institute*. http://www.lowyinstitute.org/files/hanson_revolution_state_web.pdf.
4. Nye, J. (May 2010). Cyber Power. *Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Ken-*

- nedy School*. http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/20162/cyber_power.html.
5. Hanson, F. (May 26, 2012). *Osnovy eDiplomacy. Preobrazujushhie celi elektronnoj diplomatii* [Basics of eDiplomacy. Transformational goals of electronic diplomacy]. *Idey elektronnoho pravitel'stva dlja Belarusi* [Ideas of e-government for Belarus]. <http://e-gov.by/themes/best-practices/osnovy-ediplomacy-chast-1>. [in Russian].
6. U. S. Department of State. *Major Programs of IRM's Office of eDiplomacy*. <http://www.state.gov/m/irm/ediplomacy/c23840.htm>.
7. Bokareva N. (September 29, 2012). *Elektronnaja diplomatija: vneshnjaja politika vyhodit v set'* [Electronic diplomacy: foreign policy goes online]. *BFM, Politika*. <http://www.bfm.ru/news/194929>. [in Russian].
8. The New York Times (April 25, 2011). *WikiLeaks*. <http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/organizations/w/wikileaks/index.html>.
9. Fisher, M. (April 2, 2013). Jon Stewart sparks Twitter fight between U. S. Embassy and Egyptian president's office. *The Washington Post*. <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/04/02/jon-stewart-sparks-twitter-fight-between-u-s-embassy-and-egyptian-presidents-office/?print=1>.
10. Labott, E. (April 3, 2013). U. S. Embassy in Cairo takes timeout in Twitter war with Egypt's president. *CNN*. <http://security.blogs.cnn.com/2013/04/03/u-s-embassy-in-cairo-takes-time-out-in-twitter-war-with-egypts-president>.



Біньковський Олександр Анатолійович
*Начальник Науково-дослідного інституту
Державної прикордонної служби України,
кандидат військових наук*



Залож Віктор Вікторович
*Начальник відділу дослідження проблем
державного управління у сфері прикордонної безпеки
Науково-дослідного інституту
Державної прикордонної служби України,
кандидат військових наук, доцент*



Довгань Валерій Іванович
*Головний науковий співробітник
відділу дослідження проблем державного управління
у сфері прикордонної безпеки
Науково-дослідного інституту
Державної прикордонної служби України,
доктор наук з державного управління, доцент*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПРИКОРДОННОЇ НАУКИ В УКРАЇНІ

Binkovskiy O. A., Zalozh V. V., Dovhan V. I.

The conceptual basis for the border science development in Ukraine

Abstract. It has been investigated the current state and problems of the border science functioning, the border science SWOT-analysis has been conducted, the conceptual goals and objectives of its development has been defined. A list of indicators of border science conceptual problems realization as an important factor within the modernization of the border agency has been offered.

Key words: *border security, the State Border Guard Service of Ukraine, border science, concept, conceptual goals and objectives, ideology of sustainable development.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Протягом свого утворення та функціонування Державна прикордонна служба України (далі — Держприкордонслужба) сформувала розвинену систему наукової та науково-технічної діяльності, яка охоплює: суб'єкти наукової та науково-технічної діяльно-

сті; нормативно-правове забезпечення; організаційну структуру та відповідну інфраструктуру проведення досліджень; наукову (науково-технічну) продукцію тощо. Як висновок — науковий супровід становлення та розвитку прикордонного відомства в цілому дозволив забезпечити реалізацію визначе-

них стратегічних цілей, виконанню завдань, передбачених Концепцією інтегрованого управління кордонами та Концепцією розвитку Держприкордонслужби на період до 2015 року.

Детальний аналіз наукової та науково-технічної діяльності прикордонного відомства з моменту його утворення до сьогодні дає підстави зробити висновки, що прикордонна наука свою місію на даному історичному етапі виконала, а проведені заходи в цілому є фундаментальним базисом для розбудови прикордонної науки та наукового супроводу реалізації Стратегії розвитку Держприкордонслужби (далі — Стратегія розвитку).

Разом з цим з появою нових видів загроз, зокрема: військової агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації нею частини території держави, розпалювання збройного конфлікту в східних регіонах України, виникла нагальна потреба в розвитку Держприкордонслужби, в основу якого покладена мета — забезпечення ефективної реалізації політики у сфері безпеки державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [1].

З урахуванням зазначеного, виникає необхідність і у новому етапі розвитку прикордонної науки для належного супроводу Стратегії розвитку прикордонного відомства та формування нового покоління науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що незважаючи на очевидність та актуальність зазначеної проблеми, вона ще не дістала адекватного відображення в науковій літературі та публікаціях вчених. Так, окремі питання наукової діяльності прикордонного відомства порушують у своїх працях О.Ананьїн, Ю. Дем'янюк, В. Кириленко, М. Литвин, В. Ліпкан, О. Мельников, Б. Марченко, А. Серваток, С. Царенко та інші. Проте концептуальні засади розвитку прикордонної науки нау-

ковцями не висвітлювались. Тому дослідження цього питання, без сумніву, має теоретичне та практичне значення внаслідок недостатньої розробки стосовно сучасного етапу розвитку прикордонного відомства.

Метою статті є визначення концептуальних, пріоритетних напрямів ідеології розвитку прикордонної науки, як запоруки гарантованого забезпечення наукового супроводу Стратегії розвитку Держприкордонслужби.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах розвитку прикордонного відомства стоїть відповідальне завдання щодо формування ідеології розвитку прикордонної науки. Мова йде про розробку Концепції сталого розвитку прикордонної науки (далі — Концепція), реалізація якої покликана сприяти зростанню ролі прикордонної науки як важливого чинника модернізації Держприкордонслужби, збільшенню її внеску у забезпечення ефективного стратегічного розвитку відомства, обороноздатності держави та національної безпеки.

Актуалізація необхідності розвитку прикордонної науки зумовлюється і наявністю проблемних питань, що заважають її функціонуванню та розвитку. Основними з них є:

- 1) зменшення кількості науково-дослідних підрозділів, на які покладено провадження наукової, науково-технічної та науково-організаційної діяльності (організаційно-штатна структура не передбачає їх наявність ні в Адміністрації, ні в органах Держприкордонслужби);
- 2) трансформація організаційно-правової форми та юридичного статусу Науково-дослідного інституту, в результаті чого він черговий раз опинився на «стадії становлення»;
- 3) відтік наукових кадрів у інші сфери діяльності;
- 4) моральне та фізичне старіння наукових досягнень;

5) відсутність мотивації щодо здійснення наукової та науково-технічної діяльності, що зумовлює низький рівень впровадження науково-технічних (експериментальних) розробок;

6) переважно екстенсивне зростання кількості дисертаційних робіт, публікацій, розширення обсягу підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, збільшення кількості спеціалізованих вчених рад замість інтенсифікації якісного розвитку прикордонної науки та отримання наукової (науково-технічної) продукції, яка є суттєвою для розбудови прикордонного відомства;

7) незадовільний стан ресурсного (фінансового, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного) забезпечення наукової та науково-технічної діяльності;

8) відставання Інституту та Академії від інших наукових (освітніх) установ за якістю надання наукової (науково-технічної) продукції через старіння і несвоєчасне оновлення дослідної бази та слабку мотивацію наукових працівників до підвищення власного фахового рівня.

Наявність зазначених проблемних питань зумовлює цілий спектр негативних наслідків та загроз, зокрема: низька якість наукової продукції та незначний відсоток її запровадження у практичну діяльність. Тому на сьогодні прикордонна наука є недостатньо ефективною, не адаптованою до вимог Стратегії розвитку, і не дає змоги повною мірою реалізувати її лідерську роль у науковому просторі держави та зарубіжжя, нарощувати кількісні та якісні показники наукової роботи.

Планування діяльності будь-якого об'єкта починається із визначення місії (бачення) його функціонування. На нашу думку, місія прикордонної науки полягає у обґрунтуванні наукових засад забезпечення безпеки на державному кордоні за

рахунок створення високоефективних механізмів функціонування Державної прикордонної служби.

З метою формування концептуальних засад розвитку прикордонної науки застосуємо SWOT-аналіз [2, 3], за допомогою якого систематизуємо внутрішні сильні та слабкі сторони, зовнішні можливості та загрози функціонування прикордонної науки та сформулюємо концептуальні цілі.

Аналіз сильних та слабких сторін, можливостей та загроз наукової діяльності прикордонного відомства, а також матриця SWOT-аналізу наведені у таблиці 1.

Проведений SWOT-аналіз дозволив визначити концептуальні цілі розвитку прикордонної науки та дає можливість побудувати дерево цілей і сформулювати завдання щодо подальшого розвитку та забезпечення сталого розвитку наукової діяльності прикордонного відомства. Структурно дерево цілей подано на рисунку 1.

Закріплення реалізації зазначених цілей може здійснюватись шляхом впровадження та реалізації Концепції сталого розвитку прикордонної науки. Метою запропонованої нами Концепції є закріплення ідеології сталого розвитку прикордонної науки, вона спрямована на забезпечення наукового супроводу Стратегії розвитку Держприкордонслужби за визначеними основними напрямками [1], а її реалізація розрахована на період до 2020 року.

Реалізація концептуальних цілей спрямована на: забезпечення високого рівня наукових досліджень для наукового супроводу системних реформ у прикордонному відомстві, отримання вагомих наукових результатів та їх впровадження у сферу прикордонної безпеки; розвиток інноваційної діяльності; підготовку молодого покоління науковців за традиціями кращих наукових шкіл.

Таблиця 1

Матриця SWOT-аналізу розвитку наукової діяльності прикладного відомства

	Можливості (Opportunities)	Загрози (Threats)
<p align="center">Сильні сторони (Strengths)</p> <ol style="list-style-type: none"> Наявність наукової установи та високого навчального закладу, що спроможли здійснювати фундаментальні і прикладні наукові дослідження. Проведення досліджень у широкому спектрі державних, військових, медичних, психологічних, технічних наук. Значний кадровий потенціал науковців, які здатні якісно і кваліфіковано проводити наукові дослідження в різних галузях науки. Суттєвий доробок і актуальні напрацювання як в окремих напрямках фундаментальних досліджень, так і в галузі створення новітніх технологій. Тривалі досвід взаємодії і співпраці з вищими навчальними закладами при проведенні наукових досліджень, підготовки наукових кадрів. Активне міжнародне співробітництво. 	<ol style="list-style-type: none"> Припідняття повітряної загрози України «Про наукову та науково-технічну діяльність». Черговий етап розвитку прикладного відомства. Збільшення обсягу фінансування фундаментальних та прикладних наукових досліджень, отримання грантів. Підвищення грошового забезпечення науковців, виплати їх соціальних проблем. Розширення співпраці з науковими установами, вищими навчальними закладами, держави та зарубіжжя з підготовки кадрів і здійснення спільних проєктів. Створення сучасної матеріально-технічної бази досліджень, наукових та технологічних парків. Активізація інноваційної діяльності з метою ефективного залучення в оборону державного кордону результатів наукової і науково-технічної діяльності. Активізація патентної діяльності. Формування інноваційної інфраструктури. 	<ol style="list-style-type: none"> Брак переконливого усвідомлення і розуміння важливості ролі науки в забезпеченні прикладного безпеки та розвитку відомства, і відповідно відсутність принципової спрямованої політики щодо розвитку наукової галузі як провідної сили. Недостатність нормативно-правової бази, що створює чимало перешкод у науковій діяльності. Недостатня норма фінансування наукової сфери, залишковий принцип її державного фінансування. Низька інноваційна активність, низький попит на результати наукових досліджень і розробок. Фрагментарність та нерозв'язність інноваційної системи відомства. Відсутність скоординованих спільних міжведомствних технологічних моделей щодо шляхом запровадження нових науково-технічних розробок. Низька привабливість науковців, зникає престиж наукової праці. Відсутність належної підтримки з боку держави, що створює перешкоди для їх активного вступу. Наявність та посилення конкуренції з науковими установами та вищими навчальними закладами військових та правоохоронних формувань.
<p align="center">Слабкі сторони (Weaknesses)</p> <ol style="list-style-type: none"> Недостатня мобільність при виборі та заочисненні нових напрямів досліджень, форм і методів їх організації. Відставлення в ринку наукових досліджень від провідних установ держави та зарубіжжя. Відсутність коштів для проведення якісних наукових досліджень, підготовки завершених розробок до запровадження в практику оборони державного кордону. Порушення виховного балансу науковців старшого віку. Недостатній рівень інноваційної активності, патентної діяльності, присутності на ринку сучасних технологій. Низька активність у забезпеченні доступності своїх наукових результатів для міжнародної наукової спільноти. Недостатній рівень і якість показників роботи науковців. Низький рівень затрат на одиного науковця, що знижує конкурентоспроможність на ринку наукової праці та поступово зумовлює втрату перспективних наукових кадрів та продовження їх вдалу в інші сфери діяльності; швидке старіння дослідної бази та загальну деградацію матеріально-технічної бази. Відсутність розрахованої мережі наукових підрозділів з розвиненою інфраструктурою, що не дозволяє скоротити шлях від теоретичних досліджень до запровадження їх у практичну діяльність. 	<ol style="list-style-type: none"> Утвердження статусу наукових і освітніх установ, як основних суб'єктів прикладної науки Створення цілісної системи фундаментальних та прикладних наукових досліджень Забезпечення продуктивності наукового і науково-технічного співробітництва та якісної інтеграції у наукове співтовариство держави та світу 	<ol style="list-style-type: none"> Активізація інноваційної діяльності та зв'язів з практикою охорони державного кордону Підвищення рівня сприйнятливості прикладної науки споживачами та престижності наукової праці
	<ol style="list-style-type: none"> Розвиток дослідницької інфраструктури та науково-випадничої діяльності Забезпечення зростаючого потенціалу наукових кадрів, створення належних умов для їх роботи Повищення ресурсного забезпечення досліджень 	<ol style="list-style-type: none"> Оптимізація нормативно-правової бази діяльності Запровадження системи управління якістю, приєднання у відповідності з результатами роботи до державних та міжнародних стандартів якості

Примітка. Розроблено авторами

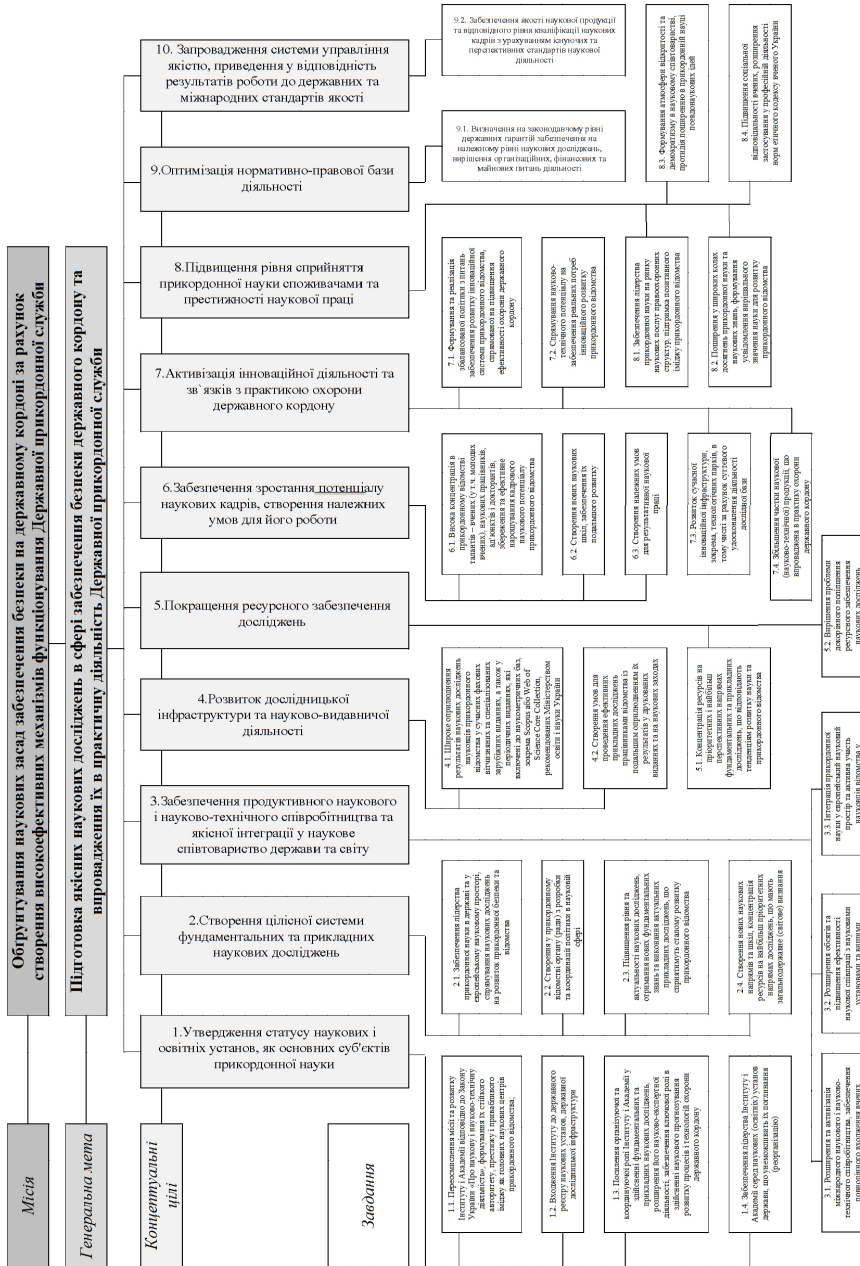


Рис. 1. Дерево цілей сталого розвитку наукової діяльності прикордонного відомства

На нашу думку, подальший розвиток прикордонної науки повинен ґрунтуватись на таких принципах:

законність — відповідність законодавству України про наукову і науково-технічну діяльність;

актуальність — спрямованість наукового супроводу на досягнення цілей та реалізацію завдань Стратегії розвитку;

реальність — відповідність можливостям прикордонного відомства та забезпеченості суб'єктів наукового супроводу реалізації Стратегії розвитку;

раціональність — оптимальне поєднання фундаментальних і прикладних наукових досліджень, які мають нові теоретичні і практичні результати, що є суттєвими для розбудови Держприкордонслужби України;

гнучкість — можливість коригування тематики фундаментальних та прикладних наукових досліджень у відповідності до впливу внутрішнього та зовнішнього середовища.

Пріоритетним напрямком наукової та науково-технічної діяльності протягом усіх років існування прикордонного відомства було й залишається здійснення фундаментальних та прикладних наукових досліджень в галузі прикордонної безпеки та запровадження отриманих результатів в практичну діяльність Держприкордонслужби.

Створення та запровадження нових способів, методів і технологій в процесі охорони державного кордону є однією з найважливіших складових діяльності щодо реалізації інноваційної політики прикордонного відомства в галузі прикордонної безпеки.

Сьогодні удосконалення управління результатами наукової та науково-технічної діяльності стає нагальною передумовою ефективного функціонування прикордонної науки. Таке управління повинно гарантувати її стійкий розвиток, залучення позабюджетних (у т.ч. міжнародних) коштів і при цьому бути достатньо гнучким, з метою перманент-

ного забезпечення узгодження наукових цілей з конкретними потребами охорони державного кордону та реальними можливостями фінансування.

Відповідно до існуючих економічних умов важливим має бути всебічне використання світових досягнень з виходом на власні передові концепції, теорії, методології та технології, які б забезпечили авангардне становище прикордонної науки. Необхідно значно підвищити конкурентоспроможність та можливості прикордонної науки на державному, європейському та світовому ринку наукової продукції та наукових послуг.

Все це можливо реалізувати з розвитком науково-дослідної бази в рамках наукових (освітніх) установ відомства, ліквідацією міжвідомчих бар'єрів, посилення комплексування наукової тематики, покращення ресурсного забезпечення, раціонального використання бюджетних коштів, активного впровадження результатів у практику охорони державного кордону.

Необхідний також перехід до принципово нової якості наукових досліджень і управління діяльністю наукових (освітніх) установ Держприкордонслужби із створенням єдиної системи науково-інформаційного планування досліджень і реалізації результатів науково-дослідних робіт, організацією ефективної міжвідомчої співпраці та співробітництва з представниками інших наукових (освітніх) установ.

Оцінку ефективності досягнення цілей Концепції розвитку прикордонної науки на близьку (2017 рік) та середню (2020 рік) перспективу пропонуємо здійснювати на основі використання таких прогностичних індикаторів [4]:

- 1) загальна чисельність працівників прикордонного відомства, осіб;
- 2) чисельність працюючих у наукових (освітніх) установах, осіб;
- 3) чисельність наукових працівників (дослідників), осіб, у т.ч. у % до за-

гальної чисельності працюючих у наукових (освітніх) установах;

4) чисельність докторів наук, осіб, у т. ч. у % до загальної чисельності наукових працівників (дослідників);

5) чисельність кандидатів наук, осіб, у т. ч. у % до загальної чисельності наукових працівників (дослідників);

6) поповнення фахівцями з повною вищою освітою, осіб;

7) прийом/випуск з ад'юнктури, осіб;

8) прийом/випуск з докторантури, осіб;

9) чисельність молодих вчених віком до 35 років, осіб, у т. ч. у % до загальної чисельності наукових працівників (дослідників);

10) загальна кількість проведених досліджень, од.;

11) частка цілеспрямованих досліджень, орієнтованих на вирішення найважливіших проблем прикордонної безпеки та розвитку прикордонного відомства, в загальному обсязі досліджень, %;

12) обсяг бюджетних коштів, отриманих установами прикордонного відомства на проведення досліджень, тис. грн;

13) обсяг позабюджетних (у т. ч. міжнародних) коштів, грантів, отриманих установами прикордонного відомства на проведення досліджень, тис. грн;

14) частка програмно-цільового та конкурсного фінансування, %;

15) частка коштів, що спрямовуються на придбання обладнання, матеріалів, реактивів, %;

16) частка коштів, отриманих установами відомства за надання послуг згідно з основною діяльністю, у загальному обсязі фінансування, %;

17) кількість публікацій в періодичних виданнях;

18) частка публікацій в закордонних рейтингових виданнях у загальній кількості публікацій, %;

19) кількість отриманих установами відомства рішень про видачу патентів на винаходи та корисні моделі;

20) кількість укладених установами відомства ліцензійних угод і контрактів в Україні і за кордоном.

Висновок. Таким чином, реалізація концептуальних засад сталого розвитку наукової діяльності прикордонного відомства дасть змогу: сформувати стійкий авторитет, престиж і привабливий імідж Інституту і Академії як головних наукових центрів прикордонного відомства; забезпечити отримання грантів (в т.ч. міжнародних), інших позабюджетних коштів для проведення наукових досліджень, спрямованих на забезпечення прикордонної безпеки та розвитку прикордонного відомства; створити умови для поєднання теорії і практики охорони державного кордону, перетворення прикордонної науки, у соціально значущу сферу діяльності, інноваційну, впливову силу. Крім того, досягнення цільових орієнтирів розвитку прикордонної науки вплине на створення потужної дослідницької інфраструктури; утворення наукових шкіл, цілісної системи дорадчих органів, висока концентрація у прикордонному відомстві вчених, нових ідей, інноваційних рішень стосовно розвитку прикордонної науки та відомства; оновлення дослідної бази прикордонного відомства, покращення стану ресурсного забезпечення наукової та науково-технічної діяльності; оновлення та приведення у відповідність до сучасних умов нормативно-правової бази з основних питань діяльності прикордонного відомства, координації наукової і науково-технічної діяльності в межах супроводу реалізації Стратегії розвитку відомства; побудову дієвих систем управління якістю наукової продукції та підготовку наукових кадрів, запровадження державних та міжнародних стандартів якості.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dpsu.gov.ua/ua/activities/projects_acts/projects_acts_140.htm. — Назва з екрана.
2. Немцов В. Д. Стратегічний менеджмент : навч. посіб. / В. Д. Немцов, Л. С. Довгань. — Київ : УВПК Ексоб, 2001. — 560 с.
3. SWOT-аналіз — основа формування маркетингових стратегій: навч. посіб.; за ред. Л. В. Балабанової [2-ге вид., випр. і доп.]. — Київ : Знання, 2005. — 301 с. — (Вища освіта XXI ст.).
4. Постанова Президії Національної академії наук України № 187 від 25.12.2013 р.: «Про схвалення Концепції розвитку Національної академії наук України на 2014 — 2023 роки» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nas.gov.ua/UA/Conception/Pages/contents.aspx?ffn1=ID&fft1=Eq&ffv1=1>. — Назва з екрана.

REFERENCES:

1. Derzhavna prykordonna sluzhba Ukrainy. *Stratehiia rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy [The development strategy of the State Border Service of Ukraine]*. [online] Available at: http://dpsu.gov.ua/ua/activities/projects_acts/projects_acts_140.htm. [in Ukrainian].
2. Nemtsov, V. D. (2001). *Stratehichniy menedzhment [Strategic management]*. Kyiv : UVPK Eksob, 2001. 560 p. [in Ukrainian].
3. Balabanova, L. V. (2005). *SWOT-analiz — osnova formuvannya marketynhovykh stratehii [SWOT-analysis — basis of marketing strategies]*. 2nd ed. Kyiv : Znannia, 2005. 301 p. [in Ukrainian].
4. Natsionalna akademiia nauk Ukrainy (2013). *Postanova Prezhydii Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy № 187 vid 25.12.2013 r.: «Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy na 2014 — 2023 roky» [Resolution of the Presidium of the National Academy of Sciences of Ukraine № 187 from 25.12.2013: «On Approval of the Concept of the National Academy of Sciences of Ukraine for 2014 — 2023 years»]*. [online] Available at: <http://www.nas.gov.ua/UA/Conception/Pages/contents.aspx?ffn1=ID&fft1=Eq&ffv1=1>. [in Ukrainian].



УДК 347.1

Романюк Ярослав Михайлович

Голова Верховного Суду України

кандидат юридичних наук,

заслужений юрист України

РОЛЬ СУДОВОГО ТЛУМАЧЕННЯ ПРИ З'ЯСУВАННІ ЗМІСТУ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ НОРМИ

Romaniuk Ya. M.

The function of judicial interpretation in clarification of the content of civil and legal norm

Abstract. The editorial deals with the function of judicial interpretation when the content of civil and legal norm is being clarified, in particular by the Supreme Court following the recent judicial and constitutional reform. It analyses the role of the Grand Chamber of the Supreme Court in ensuring principle of legal certainty when interpretation of legal norm is being exercised.

Key words: *civil and legal norm, judicial interpretation, Supreme Court, Grand Chamber, official interpretation, regulatory interpretation.*

Застосування правових норм як особлива форма реалізації права є основною проблемою для будь-якої правової системи, оскільки саме правозастосуванню належить ключова роль у досягненні й зміцненні законності та правопорядку, вдосконаленню юридичної практики та формування єдності розуміння конкретної правової норми. При цьому, ключовою стадією правозастосування виступає тлумачення цивільно-правових норм, пріоритетним видом якого є судове тлумачення.

Звернення до зазначених проблем у контексті теми даної статті вважаємо актуальними і перспективними.

Питання тлумачення норми права, різні аспекти принципів і методологічних підходів судового тлумачення та його видів досліджували вітчизняні і зарубіжні автори М. Т. Алімбаєв, Д. В. Бараташвілі, Є. В. Васьковський, В. В. Гончаров, Е. О. Євстігнєєв, А. Г. Карапетов, І. І. Лукашук, С. В. Прийма, П. М. Рабінович, Р. Р. Рафіков, Л. В. Соцуро, М. І. Сірий, Ю. О. Тодика, С. Є. Федик, Т. А. Хабрієва, Р. Ціпеліус, О. Ф. Чер-

данцев, С. В. Шевчук, О. В. Шмагін та інші науковці.

Разом з тим, питання тлумачення цивільно-правових норм судом, зокрема Верховним Судом України (у подальшому — Верховним Судом), як це передбачено черговим етапом судової реформи, що включає в себе конституційно-правові зміни порядку тлумачення законів, не отримало достатньої уваги вчених. Відсутність необхідної кількості публікацій з цього питання підтверджує актуальність цієї наукової статті та обумовлює її **мету**: розкрити роль судового тлумачення, зокрема Верховним Судом України при з'ясуванні змісту цивільно-правової норми і зробити власні висновки щодо перспектив ефективності такого тлумачення найвищим судовим органом у забезпечення принципу правової визначеності при здійсненні тлумачення правової норми.

Досліджуючи особливості тлумачення цивільно-правових норм судом, слід, перш за все, окреслити види суб'єктів тлумачення та його види.

Теорія і практика поділяє тлумачення на два основних види: 1) офіційне тлумачення, тобто роз'яснення змісту правових норм, яке здійснюється уповноваженими на це державою органами і результати якого мають обов'язковий характер; 2) неофіційне тлумачення, тобто роз'яснення змісту правових норм, що здійснюється науковими установами, громадськими об'єднаннями, окремими особами, результати якого не мають обов'язкового характеру.

Офіційне тлумачення, в свою чергу, поділяється на нормативне і казуальне. Нормативне тлумачення — це таке тлумачення, яке поширюється на всі випадки застосування і реалізації роз'яснювальної норми і є обов'язковим для всіх осіб і органів, що її реалізують або застосовують, зокрема судів. Нормативне роз'яснення невіддільне від витлумачуваної норми.

Казуальне тлумачення — це таке роз'яснення змісту норми, яке здійснюється судом або іншим уповноваженим органом у зв'язку з розглядом конкретної справи і є формально обов'язковим лише для випадку, з приводу якого роз'яснюється зміст норми. Теоретики права зазначають, що казуальне — невіддільне від конкретного випадку (казусу) і для інших випадків воно може відігравати роль лише певного допоміжного прикладу, а не роль загального категоричного роз'яснення [3, с. 192].

Нормативне тлумачення може бути легальним і судовим. Легальне тлумачення — це таке тлумачення, яке здійснює або орган, що встановив певну юридичну норму (воно іменується аутентичним), або ж інший уповноважений на це законом орган. Аутентичне роз'яснення закону, що виходить від самого законодавця, може бути лише у формі нового закону чи доповнення до чинного закону. Судове тлумачення — це тлумачення, яке дає суд [4, с. 254–255]. Вчені, зокрема, С. С. Алексєєв, називають таку судову діяльність «прецеден-

том застосування закону» [3, с. 182].

Присвятивши свої дослідження проблемам судової правотворчості, на важливій ролі судового тлумачення наголошує С. В. Шевчук, який пише, що без судового тлумачення не може бути застосування правових норм [17, с. 213].

Представники інших галузей уточнюють, що не надати суду право тлумачити означало б відібрати у нього можливість застосовувати закон [14, с. 162]. У свою чергу М. І. Сірий абсолютно слушно зауважує, що судові тлумачення є обов'язковою складовою діяльності судів всіх рівнів, але якщо місцеві суди вирішують питання як факту, так і права, то суди вищі, касаційні розв'язують питання правильності розуміння та застосування правових норм. Тлумачення касаційної інстанції, що відбувається в порядку касаційного перегляду судових рішень, передбачає завжди дві мети, а саме: визначити правову основу для вирішення конкретної справи і, водночас, визначити шлях для судової практики у широкому, необмеженому колі подібних правових відносин [13, с. 6].

Саме таку діяльність здійснює Верховний Суд України, а у подальшому — Велика палата Верховного Суду. Так, недосконалість цивільного законодавства (зважаючи на постійне й безсистемне внесення в нього змін) обумовлює суперечності у законодавчих актах та невідворотно призводить до збільшення випадків регулювання одних і тих же правовідносин як нормами різних законів, так і однаковими нормами, але по-різному, що спричиняє, в свою чергу, неоднакове застосування судом одних і тих самих норм матеріального та процесуального права і ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах.

Тому для усунення таких недоліків у судових рішеннях процесуальним законодавством передбачено ряд гарантій щодо забезпечення законності та обґрунтованості актів суду, зокрема, право

сторін чи осіб, які брали участь у справі після розгляду її у касаційній інстанції, звернутися із заявою про перегляд судових рішень Верховним Судом, що є останнім засобом захисту галузевих прав осіб на національному рівні і який є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції (ч. 2 ст. 17 Закону України «Про судоустрій та статус суддів») [8].

Звернемо увагу на те, що сьогодні питому вагу усіх справ, які розглядаються Верховним Судом України становить саме перегляд справ з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права і у певних випадках процесуального права у подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом.

Отже, згідно з чинним законодавством, Верховний Суд України переглядає справи у зв'язку з неоднаковим застосуванням касаційним чи касаційними судами однієї й тієї ж норми матеріального та, у певних випадках процесуального, права у справах, які виникли з подібних правовідносин.

За результатами розгляду такої справи Верховний Суд України має ухвалити рішення у справі, а правовий висновок, зроблений найвищим судом у результаті розгляду такої справи, є обов'язковим для всіх судів і для всіх органів державної влади, які застосовують у своїй практиці витлумачену Верховним Судом України норму права.

Таким чином, завданням Верховного Суду України є не тільки і навіть не стільки вирішення конкретного спору. Йдеться про необхідність у передбачений процесуальним законом спосіб (шляхом розгляду конкретного спору та перевірки окремого процесуального рішення) витлумачити, як правильно застосовувати норму матеріального права, що була неоднаково застосована касаційним судом, з тією метою, щоб надалі спрямувати судову практику в єди-

но правильне русло. О. Ф. Черданцев виділяє такі основні характеристики тлумачення норми є: 1) нормативність (містять у собі норми); 2) казуальність (походять від правових норм, тобто акт тлумачення або заснований на правових нормах, або його зміст обмежується цими нормами); 3) субсидіарність застосування (використовується як аргумент, але не самостійно як будь-який нормативно-правовий акт) [16, с. 150].

Тож, забезпечення єдності судової практики є нічим іншим, як реалізацією принципу правової визначеності.

Так, у рішенні Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) у справі «Брумареску проти Румунії», міститься важливий висновок про те, що принцип правової визначеності є одним із фундаментальних аспектів верховенства права, і для того, щоб судові рішення відповідали вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, необхідно, щоб воно було розумно передбачуваним [10].

Слід звернути увагу на те, що у рішенні від 13 грудня 2001 року у справі «Церква Бессарабської Митрополії та інші проти Молдови» ЄСПЛ у пункті 109 наголосив, що закон має бути доступним та передбачуваним, тобто вираженням з достатньою точністю, щоб дати змогу особі в разі необхідності регулювати його положеннями свою поведінку [9].

В іншому рішенні ЄСПЛ у справі «Реквеньї проти Угорщини» від 20 травня 1999 року зазначено, що однією з вимог, що випливають зі слів «встановлений законом», є вимога передбачуваності. Норма не може вважатися «законом», якщо вона не сформульована із достатньою чіткістю, яка надає громадянину можливість керуватися нею в своїх діях: він повинен бути здатним (якщо необхідно, то за допомогою відповідних консультацій) передбачити достатньою мірою за певних обставин наслідки, які можуть бути спричинені такою дією. Передбачуваність цих на-

слідків з абсолютною впевненістю не потрібна: досвід показує, що цього досягнути неможливо. Хоча певність, безумовно, бажана, прагнення забезпечити її може призвести до надмірної ригідності, тим часом як закон має завжди відповідати обставинам, що змінюються. Отже, чимало законів неодмінно формуються більшою чи меншою мірою нечіткими термінами, тлумачення та застосування яких є питанням практики. Роль судового розгляду, як зазначається в наведеному рішенні, полягає саме в тому, щоб розвіювати інтерпретаційні сумніви щодо нечіткості закону, якщо вони є. Ступінь чіткості, що має забезпечуватися у формулюваннях національних законів, яка в жодному випадку не може передбачити всі непередбачувані обставини, значною мірою залежить від змісту даного документа, сфери, на яку поширюється даний закон, а також кількості та статусу тих, кому цей закон адресований (п. 34) [11].

Також з цього приводу Конституційний Суд України зазначив, що «відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню» (абзаци другий та третій пункту 4.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004) [12].

Отже, тлумачення правової норми судом у процесі вирішення спору з метою застосування закону до конкретних правовідносин, які виникли між сторонами, — одночасно і процесуальне право, і обов'язок суду. Жоден суд не може ухвалити рішення, не витлумачивши норму закону, яку він застосовує. Кожен суд — і першої інстанції, і апеляційної чи касаційної інстанції, і Верховний Суд України, застосовує норму права, тому зобов'язаний надати їй відповідне тлумачення.

Правотворчість (створення норми права вольовим методом уповноваженим суб'єктом) у чистому вигляді Верховний Суд України не здійснює. Його завдання — забезпечити єдність судової практики шляхом справедливого судового вирішення спорів суто інтелектуальними методами. Як вірно стверджують практики, «При цьому Верховний Суд застосовує Конституцію, закони і підзаконні акти, а у відповідних випадках прямо застосовує принцип верховенства права, звертається до аналогії закону і права, тобто у його діяльності присутня судова правотворчість як засіб досягнення мети правосуддя» [6, с. 64].

Фактично, у своїй діяльності Верховний Суд України здійснює тума-

чення норм через судову правотворчість. Крім того, останні зміни до Конституції України свідчать про надання у майбутньому Верховному Суду повноваження офіційного тлумачення законів при розгляді конкретних справ. Можна таким чином передбачити, що роль судового тлумачення надалі зростатиме, а отже тлумачення цивільно-правових норм у цивільному процесі, а отже і судової правотворчості набуває все більшої актуальності та вагомого значення.

З цього приводу С. В. Шевчук вказує, що заперечення судової правотворчості є одночасним визнанням нездатності суддів вирішувати конфлікти у суспільстві за допомогою права та здійснювати правосуддя у так званих «складних справах» [17, с. 213]. А. Барак також наголошував, що судова правотворчість, яка є основною функцією верховних судів, здійснюється переважно через тлумачення, але ця роль є випадковою, тобто судді займаються правотворчістю через тлумачення тільки у випадку наявності спору та у процесі розгляду справи [18, с. 32]. За відсутності спору судова правотворчість відсутня [19, с. 181]. З такими твердженнями можна, в цілому, погодитися.

Досить цікавою видається практика формування судової правотворчості у Франції. За дослідженнями А. Г. Карапетова, важливу роль у розширенні правотворчої активності французьких судів відіграла відома стилістика Французького цивільного кодексу (далі — ФЦК). Особливо сприяла звільненню судів із тенет кодифікації роль Касаційного Суду. Замість того, щоб набувати волі законодавця, як це було заплановано із початку, Касаційний Суд змінив власну місію, узурпувавши виключну компетенцію з тлумачення кодексу, який поступово застарів. Касаційний суд, здійснюючи функції останньої судової інстанції, поступово почав сміливо скеровувати та уніфікувати судову

практику, авторитетно фіксуючи те чи інше тлумачення законодавця чи правову новацію [5, с. 13].

Відомий французький юрист Ж. Ріпер (G. Ripert), аналізуючи джерела права Франції XIX, наголошував на реальній вазі судової практики: «французьке цивільне право у свій значній частині майже непомітно перестає бути писаним правом, стаючи загальним правом. Класична різниця між джерелами англосаксонського та французького права у дійсності на подив є нікчемною» [15, с. 148].

Нова роль судді при застосуванні та тлумаченні норм була виявлена під час правової революції в Європі у другій половині XX ст. Вона характеризувалась не тільки рецепцією природного права та запереченням абсолютизації формальних позитивістських підходів до захисту прав людини, але й захистом цих прав та свобод тільки на підставі відповідних конституційних норм. Це мало вплив свого часу на зростання ролі та обсягу відповідного суддівського тлумачення у процесі їх конкретизації в Україні: «Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується» (ч. 3 ст. 8 Конституції України). Ми приєднуємось до думки, що останнє означатиме, що «суди не можуть відмовляти у здійсненні правосуддя на підставі відсутності «конкретизуючого законодавства» або наявності прогалин у законодавстві» [17, с. 213–214].

З історії права відомо, що необхідність забезпечення прямої дії норм, що закріплюють права людини та основні свободи, практично полягала не тільки у визнанні природно-правового характеру цих прав та свобод, тобто таких, які не надаються державою, але й в тому, що вони є «непорушними» та «невідчужуваними» (не можуть бути забрані державою за суспільним договором) та не можуть бути скасовані. Йшлося

про встановлення нових стандартів правосуддя при тлумаченні тих правових норм, які з огляду на специфіку юридичної природи прав людини не можуть бути сформульовані абсолютно чітко, та потребують додаткового та конкретизуючого тлумачення при вирішенні конкретних справ. Цій меті максимально прислужилося створене судами прецедентне право, яке надало правам людини необхідної конкретизації, визначило їхню юридичну природу, універсалізувало їх розуміння, надає чіткості та ясності розумінню відповідних правових норм та узагальнило практичний досвід у цій сфері. Узагальнення цього досвіду — це використання судових рішень у справах щодо захисту прав людини, загальноправових принципів, міжнародних звичаїв, а також наукової доктрини [17, с. 214].

Наведений висновок С. В. Шевчук поширює також на діяльність Європейського суду з прав людини, який, на думку відповідального працівника Секретаріату Суду П. Махоні, створює нове право, оскільки відкриті текстуальні положення Конвенції та її структура надає Суду можливість вибору при її тлумаченні, та, здійснюючи цей вибір, Суд займається правотворчістю [20, с. 165].

Вчені констатують, що загалом і радянська, і пострадянська наука не визнає «розширений характер» суддівського тлумачення, позаяк тлумачення не вносить та не може вносити доповнення та зміни до чинних норм, оскільки «правотворчість та тлумачення в умовах міцного режиму законності — поняття, що не співпадають [17, с. 214–215]. За відомим висловом А. С. Піголкина Інтерпретатор не створює право, а тільки виявляє, встановлює державну волю, що втілена у нормативному акті. Предмет дослідження при тлумаченні, на його думку, це правова норма, за межі якої при суворому режимі законності виходити не можна» [7, с. 69]. Оскільки за радянських часів під правом розумі-

лося тільки втілення державної волі, судова правотворчість при тлумаченні не визнавалась. На компонент наявності державної волі звертав увагу і М. Волпенко, який вважав, що процес роз'яснення права являє собою «інтелектуально-вольову діяльність з витлумачення, викладення та доведення до відома інших суб'єктів пізнаної у процесі усвідомлення державної волі, що міститься у нормах права» [2, с. 16]. Ця позиція продовжує впливати на сучасне заперечення «творчого» характеру суддівського тлумачення.

Таким чином, на підставі викладених чисельних позицій стосовно місця тлумачення в судовому процесі, можна зробити ряд висновків.

1. Недосконалість законодавчої техніки і суперечності у законодавчих актах, наявність випадків регулювання одних і тих же правовідносин нормами різних законів спричиняє неоднакове застосування судом одних і тих самих норм цивільного права і ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах, що тягне за собою необхідність судового тлумачення під час перегляду справи Верховним Судом України (Верховним Судом).

2. Правові висновки Верховного Суду України (у подальшому Верховного Суду) є загальнообов'язковими для усіх суб'єктів, що застосовують конкретну цивільно-правову норму у своїй діяльності, а тому фактично Верховним Судом України здійснюється судове офіційне нормативне і одночасно казуальне тлумачення.

3. Нормативне роз'яснення невіддільне від норми, яка потребує тлумачення. У свою чергу казуальне роз'яснення пов'язане із конкретним випадком (казусом). Для інших випадків воно може відігравати роль лише певного допоміжного прикладу, а не загального категоричного роз'яснення.

4. У сучасних умовах казуальне тлумачення в Україні поступово стає

нормативним. Тому заслуговує на підтримку думка С.В. Шевчука про необхідність перегляду питання юридичної сили казуального тлумачення, що здійснює Верховний Суд України при розгляді конкретної справи¹.

5. Враховуючи те, що справа, яка розглядається судом, може бути складною, суд, за влучним висловлюванням С. С. Алексєєва, «надає розширене тлумачення норми, заповнює прогалини, вирішує колізії, розкриває зміст правових принципів, тоді це тлумачення є прикладом для наслідування, тобто казуальне тлумачення перетворюється у норматив-

не». Така судова діяльність має здійснюватися під назвою «прецедент застосування закону».

6. Основними характеристиками тлумачення норми Верховним Судом України (Верховним Судом), адаптуючи наукову позицію О. Ф. Черданцева, яка наведена вище, є: а) нормативність (містять у собі норми); б) казуальність (походять від правових норм, тобто акт тлумачення або заснований на правових нормах, або його зміст обмежується цими нормами); в) субсидіарність застосування (використовується як аргумент, але не самостійно як будь-який нормативно-правовий акт).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексєєв С. С. Проблемы теории права: курс лекцій: В 2 т. / С. С. Алексєєв. — Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1973. — Т. 2. — С. 192.
2. Воппенко Н. Н. Официальное толкование норм права / Н. Н. Воппенко. — М.: Юрид. лит., 1976. — С. 16.
3. Алексєєв С. С. Государство и право. Начальный курс / С. С. Алексєєв. — 3-е изд. — М.: Юрид. лит., 1996. — С. 182.
4. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. — К.: Ваіге, 2016. — 392 с. — С. 254–255.
5. Карапетов А. Г. Борьба за признание судебного правотворчества в европейском и американском праве / А. Г. Карапетов. — М.: Статут, 2011. — 308 с.
6. Новітні вчення про тлумачення правових актів: навч. посіб. з курсу тлумачення правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / В. Г. Ротань, І. А. Самсін, А. Г. Ярема та ін.; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. — Х.: Право, 2013. — 752 с. — С. 64.
7. Пиголкин А. С. Толкование норм права и правотворчество: проблемы соотношения / Закон: создание и толкование / под. ред. А. С. Пиголкина. — М.: Спарк, 1998. — С. 69.
- ¹ Таким чином, ще до передостанньої судової реформи 2010 року, внаслідок якого було закріплено надання судовим рішенням Верховного Суду загальнообов'язкового характеру, у теорії конституційного права існували прогнози про доцільність надання нормативного характеру висновкам Верховного Суду України, викладеним у його постановках.
8. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI (з наступними змінами) // Голос України. — 3 серп. — 2010 — № 142.
9. Рішення Європейського Суду з прав людини від 13 грудня 2001 року у справі «Церква Бессарабської Митрополії та інші проти Молдови». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59985>.
10. Рішення Європейського суду з прав людини «Брумареску проти Румунії» (рішення від 28 жовтня 1999 р.). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=307>.
11. Рішення Європейського Суду з прав людини від 20 травня 1999 року «Реквенні проти Угорщини». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58262>.
12. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/docs/504>.
13. Сірий М. Забезпечення єдності судової практики — важливий напрям розвитку правової системи України / М. Сірий // Вісник Центру суддівських студій. — 2006. — № 6. — С. 8.

14. Фойницький І.Я. Курс уголовного судопроизводства. — Т. 1. — СПб. : Альфа, 1996. — С. 162.
15. Цвайгерт К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права / К. Цвайгерт, Х. Кетц. — М. : Междунар. отношения, 1998. — Т. I. — С. 148.
16. Черданцев А.Ф. Толкование советского права / А. Ф. Черданцев. — М. : Юрид. лит., 1979. — С. 150.
17. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні / С. Шевчук. — К. : Реферат, 2007. — 640 с.
18. Barak A. Purposive Interpretation in Law / A. Barak. — Princeton University Press: Princeton, New Jersey, 2005. — 423 p.
19. Freeman M. Standards of Adjudication, Judicial Law-making and prospective Overruling / M. Freeman // Current Legal Problems. — 1973. — № 26. — P. 181.
20. Mahoney P. Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: Two Side of the Same Coin / P. Mahoney // Human Rights Law Journal. — 1990. — № 11. — P. 65.

REFERENCES:

1. Alekseev S. S. *Problemy teorii prava* [Problems of theory of law]: kurs lekcij: V 2 t. Sverdlovsk: Izd-vo Sverdl. jurid. un-ta, 1973. T. 2. P. 192. [in Russian].
2. Voplenko N. N. *Oficial'noe tolkovanie norm prava* [Official interpretation of rules of law]. Moskva, Jurid. lit., 1976. P. 16. [in Russian].
3. Alekseev S. S. *Gosudarstvo i pravo. Nachal'nyj kurs* [State and law]. 3-e izd. Moskva, Jurid. lit., 1996. P. 182. [in Russian].
4. *Zahalna teoriia prava* [A general theory of law]: pidruchnyk, za zah. red. M. I. Koziubry. Kyiv, Vaite, 2016, 392 p. — P. 254–255. [in Ukrainian].
5. Karapetov A. G. *Bor'ba za priznanie sudebnogo pravotvorchestva v evropejskom i amerikanskom prave* [Fight for confession of judicial lawmaking in the European and American law]. Moskva, Statut, 2011, 308 p. [in Russian].
6. Rotan V. H., Samsin I. L., Yarema A. H. *Novitnie vchennia pro tлумачення pravovykh aktiv: navch. posib. z kursu tлумачення pravovykh aktiv dlia suddiv, shcho prokhodiat pidryshchennia kvalifikatsii, i kandydativ na posady suddiv, shcho prokhodiat spetsialnu pidhotovku* [The newest theory of interpretation of legislation: a manual for the course interpretation of legislation for judges who are training and candidates for judges are trained]. Kharkiv, Pravo, 2013, 752 p. P. 64. [in Ukrainian].
7. Pigolkin A. S. *Tolkovanie norm prava i pravotvorchestvo: problemy sootnoshenija* [Interpretation of norms of law and lawmaking: problems of correlation]. Zakon: sozdanie i tolkovanie, pod. red. A. S. Piholkin., Moskva, Spark, 1998. P. 69. [in Russian].
8. *Pro sudonstrii i status suddiv* [About the judicial system and status of judges]: zakon Ukrainy vid 07 lypnya 2010 roku №2453-VI (z nastupnymy zminamy). Holos Ukrainy. 3 serp, 2010. №142. [in Ukrainian].
9. *Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny vid 13 brudnia 2001 roku u spravi «Tserkva Bessarabskoi Mytropolii ta insbi proty Moldovy»* [Church of Bessarabian Metropolis and other against Moldova]. [Electronic resource]. — Access mode: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59985>. [in Ukrainian].
10. *Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny «Brumaresku proty Rumunii» (rishennia vid 28 zhovtnia 1999 r.)* [Brumaresku against Romania]. [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdX=307>. [in Ukrainian].
11. *Rishennia Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny vid 20 travnia 1999 roku «Rekveni proty Uhorschlyny»* [Rekven'ji against Hungary]. [Electronic resource]. — Access mode: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58262>. [in Ukrainian].
12. *Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 2 lystopada 2004 roku № 15-rp/2004 u spravi za konstytutsiinym podanniam Verkhovoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen statti 69 Kryminalnogo kodeksu Ukrainy (sprava pro pryznachennia sudom bilsh miakoho pokarannia)* [Decision of the Constitutional Court of Ukraine on November 2, 2004 № 15-rp / 2004 about the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine on compliance of Constitution of Ukraine (constitutionality) of Article 69 of the Criminal Code of Ukraine (the case about the more lenient penalty)]. [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.ccu.gov.ua/docs/504>. [in Ukrainian].
13. Siryi M. *Zabezpechennia yednosti sudovoi praktyky — vazhlyvyi napriam rozvytku pravovoi systemy Ukrainy* [Providing of unity of judicial practice is important direction of development of the legal system of Ukraine]. Visnyk Tsentru suddivskykh studii. 2006. № 6. P. 8. [in Ukrainian].

14. Fojnickij I. Ja. *Kurs ugovnogo sudoproizvodstva* [Course of criminal proceeding]. T. 1. SPb., Alfa, 1996. P. 162. [in Russian].
15. Cvajgert K. *Vvedenie v sravnitel'noe pravovedenie v sfere chastnogo prava* [Introduction to comparative jurisprudence in the field of private right]. M., Mezhdunar. otnoshennyya, 1998. T. I. — P. 148. [in Russian].
16. Cherdancev A. F. *Tolkovanie sovet'skogo prava* [Interpretation of Soviet Union law]. Moskva, Jurid. lit., 1979. P. 150. [in Russian].
17. Shevchuk S. *Sudova pravotvorchist: svitovyi dosvid i perspektivy v Ukraini* [The judicial lawmaking: international experience and perspectives in Ukraine]. Kyiv, Referat, 2007, 640 p. [in Ukrainian].
18. Barak A. *Purposive Interpretation in Law*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 2005, 423 p. [in English].
19. Freeman M. Standards of Adjudication, Judicial Law-making and prospective Overruling. *Current Legal Problems*, 1973. № 26. P. 181. [in English].
20. Mahoney P. Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: Two Side of the Same Coin. *Human Rights Law Journal*, 1990, № 11. P. 65. [in English].



УДК 347.73

Михальський Юрій Анатолійович

*Голова Всеукраїнської професійної спілки правників,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України*

МЕТА І ЗАВДАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ГРОШОВОГО ОБІГУ

Mykhalskyi Yu. A.

Purpose and objectives of financial control in the sphere of money circulation

Abstract. The article deals with the problem of public and private control. We consider doctrinal views on financial control in the money circulation. Some problems of financial control are analyzed.

Key words: control, financial control, currency, non-state control, state control.

Контроль в цілому та фінансовий контроль зокрема не можуть здійснюватися без чітко визначених мети та завдань, які перед ними ставляться. Сутність контролю виявляється в тому, що суб'єкт управління здійснює перевірку того, як керований об'єкт виконує його вимоги і приписи [1, с. 51], по кожній з яких має бути поставлено відповідне контрольне завдання, що узгоджується з загальною метою контрольного заходу.

Зміст фінансового контролю полягає у контролі за:

- 1) виконанням фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування з боку фізичних та юридичних осіб;
- 2) виконанням органами державної влади й місцевого самоврядування функцій у сфері формування, розподілу й використання фінансових ресурсів відповідно до їх компетенції;
- 3) використанням фондів коштів відповідно до вимог фінансового законодавства;
- 4) дотриманням правил ведення фінансово-господарських операцій і розрахунків, а також збереження грошових коштів;
- 5) виявленням внутрішньовиробничих резервів зростання фінансових

ресурсів, у тому числі за рахунок зниження собівартості, підвищення продуктивності праці, рентабельності, економії грошових, матеріальних та інших ресурсів;

6) сприянням збалансованості між потребами у фінансових ресурсах і розмірами грошових доходів держави й місцевого самоврядування;

7) попередженням й усуненням виявлених порушень фінансової дисципліни [2, с. 55].

Головним завданням фінансового контролю С. І. Лучковська виділяє підтримку фінансової дисципліни, запобігання фінансовим порушенням і застосування заходів примусу за їх вчинення [2, с. 55]. Співзвучною з цього приводу є і позиція О. П. Орлюк, яка теж вважає, що головним завданням фінансового контролю є підтримка фінансової дисципліни, запобігання фінансовим правопорушенням і вжиття заходів примусу за їх учинення [3, с. 147–148].

Кінцевою метою фінансового контролю є встановлення правопорядку. Досягнення поставленої перед фінансовим контролем (передусім державним та муніципальним) мети потребує вирішення певних завдань (напрямів), а саме:

1) перевірки виконання фінансових зобов'язань перед державою та муніципальними органами всіма суб'єктами фінансових правовідносин;

2) перевірки правильності використання державними й муніципальними установами, організаціями і підприємствами, що перебувають у їх господарському віданні або оперативному управлінні, грошових коштів (бюджетних коштів, банківських позик тощо);

3) перевірки дотримання правил здійснення різноманітних фінансових операцій, розрахунків, зберігання грошових коштів у вищезазначених суб'єктів;

4) виявлення внутрішніх резервів виробництва, економніше та ефективніше використання матеріальних і грошових ресурсів;

5) превентивного завдання, що полягає у запобіганні можливим порушенням фінансового законодавства та фінансової дисципліни;

6) перевірки законності діяльності державних і муніципальних органів, що беруть участь у фінансовій діяльності [4, с. 124].

Сутність фінансового контролю, на думку М. П. Кучерявенка, розкривається в основних завданнях, поставлених перед ним, а саме:

1) перевірі своєчасності і повноти виконання контрольованими суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою й органами місцевого самоврядування;

2) перевірі виконання органами державної влади і місцевого самоврядування покладених на них функцій по формуванню, розподілу і використанню грошових фондів;

3) перевірі дотримання правильності здійснення фінансових операцій, схоронності коштів і матеріальних засобів;

4) перевірі правильності й ефективності використання публічних грошових фондів;

5) виявленні й усуненні порушень фінансової дисципліни;

6) попередженні порушень законності у сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріального збитку, виявлення винних осіб і притягнення їх до відповідальності;

7) виявленні внутрішніх резервів виробництва — підвищення його ефективності, найбільш ощадливого використання матеріальних і грошових ресурсів [5, с. 54].

Подібний склад завдань фінансового контролю наводить і В. Ф. Роль [6, с. 60–61], уточнюючи, що реалізація вказаних завдань є необхідною умовою забезпечення порядку і законності у процесі здійснення фінансової діяльності.

Доволі чітко висловила свою позицію й професор Л. А. Савченко зазначаючи, що до основних завдань фінансового контролю можна віднести: забезпечення дотримання чинного законодавства у сфері оподаткування; правильність ведення бухгалтерського обліку та складання і виконання бюджетів; перевірка стану і ефективності використання публічних фінансових ресурсів; виявлення резервів росту фінансових ресурсів; правомірність і ефективність використання державного і комунального майна; запобігання прийняттю рішень, які можуть мати негативні наслідки для підконтрольного суб'єкта тощо [7, с. 52].

У свою чергу, Л. В. Гуцаленко, зазначає, що завданням фінансового контролю є забезпечення законності, ефективності, фінансової дисципліни і раціональності у ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі [8, с. 7]. Разом із цим, названий автор визначає основну мету державного фінансового контролю у вигляді декількох складових, якими є:

1) виявлення на підконтрольних об'єктах порушень принципів законно-

сті, ефективності, доцільності й економії при формуванні та використанні державних фінансових та матеріальних ресурсів, відхилень від прийнятих норм, стандартів на найбільш ранній стадії;

2) попередження фінансових порушень;

3) притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків;

4) вжиття законних заходів щодо запобігання таким порушенням у майбутньому [8, с. 6–7].

З цього приводу варто зазначити, що мета визначає саме кінцеву ціль, яку намагаються досягти в ході проведення фінансового контролю, а завдання, як окремі складові визначеної мети, сприяють в ході її виконання її досягненню. Тому напевно чи можна поділяти вищезначену позицію Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерія та М. М. Коцупатрого, оскільки такий підхід розпорошує мету фінансового контролю, не даючи чіткого напрямку і цілі його здійснення, хоча при цьому більш детально розкриває окремі його складові.

Науковець М. Ф. Базась, хоча більш розлого, але доволі конкретно формулює мету фінансового контролю як виявлення фактичного фінансово-господарського стану суб'єкта контролю; порівняти його фактичний стан з певними вимогами щодо його функціонування та нормативний стан відповідно до чинного законодавства; виявити допущені відхилення від адміністративних рішень, стандартів, регламентів та приписів; проаналізувати причини цих відхилень та знайти шляхи виправлення недоліків, підвищити ефективність функціонування всієї управлінської системи. [9, с. 12]. Також, на його думку, завданнями фінансового контролю є:

1) забезпечення законності формування та ефективності використання фінансових ресурсів;

2) запобігання прийняттю управлінських рішень, які можуть мати у май-

бутньому негативні наслідки для об'єкта фінансового контролю;

3) нагляд за відповідністю об'єкта фінансового контролю прийнятим управлінським рішенням;

4) аналіз управлінських рішень, дослідження їх впливу на об'єкт фінансового контролю, виявлення і документальна фіксація фактів невиконання (неналежного виконання) управлінських рішень, які мають або можуть мати в майбутньому негативні наслідки для об'єкта фінансового контролю;

5) прийняття за результатами фінансового контролю управлінських рішень, спрямованих на усунення недоліків невиконання (неналежного виконання) та /або удосконалення (оптимізацію, уніфікацію), скасування попередніх управлінських рішень та подальший контроль за їх виконанням [9, с. 12].

Два останніх підходи, наведені представниками економічної науки, тому в них доволі тісно переплітаються фінансові, адміністративні та господарські підходи до фінансового контролю, його мети і завдань. Разом із цим, у наведених формулюваннях, як і у представників юридичної науки, на перший план виходить питання саме дотримання встановлених правових вимог, тобто дотримання правопорядку, у вигляді мети контролю, відповідно до якої формуються вже конкретні завдання фінансового контролю.

Професор Ю. О. Крохіна вважає, що мета фінансового контролю може бути визначена як забезпечення законності і ефективності публічної фінансової діяльності. На її думку, найбільш очевидно це виражається в перевірці дотримання різних фінансово-правих режимів: податкових режимів, режимів валютних обмежень, імунітету бюджету тощо. При цьому фінансовий контроль за законністю розповсюджується і на вчинення фінансових дій (операцій), встановлених не тільки заборонними нормами [10, с. 137].

А. В. Гуцаленко зазначає, що основною метою державного фінансового контролю є:

1) виявлення на підконтрольних об'єктах порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії при формуванні та використанні державних фінансових та матеріальних ресурсів, відхилень від прийнятих норм, стандартів на найбільш ранній стадії;

2) попередження фінансових правопорушень;

3) притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків;

4) вжиття заходів щодо запобігання таким порушенням у майбутньому.

Завданням державного фінансового контролю відповідно до його мети є забезпечення законності, ефективності, фінансової дисципліни і раціональності в ході формування, розподілу, володіння, користування та відчуження активів, що належать державі [8, с. 6–7].

Професори С. В. Запольський і К. С. Бельський вважають, що основними завданнями даного виду контролю є: виявлення випадків викрадень і недостач грошових коштів та матеріальних цінностей, безгосподарності, інших порушень фінансової дисципліни; розробка пропозицій по усуненню умов та причин, що їх породжують; вжиття заходів по відшкодуванню винними особами спричинених збитків та ін. [11, с. 38].

Таким чином, сутність державного фінансового контролю розкривається через його основні завдання, до яких, загалом, можна віднести:

1) забезпечення дотримання вимог фінансового законодавства та фінансової дисципліни в цілому;

2) попередження та виявлення порушень фінансової дисципліни та забезпечення передумов для притягнення до відповідальності винних у їх вчиненні осіб та відшкодування заподіяних ними передусім державі збитків;

3) забезпечення виконання фінансових зобов'язань перед державою всіма суб'єктами фінансових правовідносин;

4) перевірка правильності та ефективності використання публічних фондів коштів, а також підвищення ощадливості та раціональності використання фінансових ресурсів.

Науковець Є. В. Пісклюкова звертає увагу на те, що фахівці в галузі фінансового контролю традиційно схиляються до визначення, яке міститься у Лімській декларації керівних принципів контролю [12], згідно з якого мета фінансового контролю полягає у «виявленні відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності і економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії з тим, щоб мати змогу вжити заходи корекції, в окремих випадках притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання припиненню або скороченню таких порушень у майбутньому» [12, с. 9].

Виконання основної мети фінансового контролю – забезпечення законності й ефективності фінансової діяльності – здійснюється шляхом вирішення певних завдань, які залежать від фінансової політики, що проводить держава:

1) забезпечення економічної безпеки держави при формуванні публічних централізованих і децентралізованих грошових фондів;

2) забезпечення належного контролю за формуванням державних доходів і їх раціональним використанням;

3) покращення взаємодії і координації діяльності контрольних органів;

4) перевірка виконання державою і муніципальними утвореннями функцій з акумулювання, розподілу і використання відповідних фінансових ресурсів;

5) перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою і муніципальними утвореннями, організаціями та фізичними особами;

6) перевірка цільового використання бюджетними отримувачами і розпорядниками виділених бюджетних коштів;

7) перевірка фінансової діяльності підприємств, установ, організацій;

8) перевірка здійснення суб'єктами фінансового права грошових розрахунків і правил ведення касових операцій;

9) забезпечення дотримання правил проведення операцій з валютою та валютними цінностями;

10) припинення і попередження правопорушень у фінансовій сфері [10, с. 137–138].

Академік Н. І. Хімичева свого часу зазначала, що основними напрямками фінансового контролю у відносинах, які регулюються фінансовим правом, є: перевірка виконання органами державної влади і місцевого самоврядування функцій з акумулювання розподілу і використання фінансових ресурсів відповідно до їх компетенції; перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою і органами місцевого самоврядування та громадянами; перевірка правильності використання державними і муніципальними підприємствами, установами та організаціями грошових ресурсів, що знаходяться в їх господарському віданні або оперативному управлінні; перевірка дотримання правил вчинення фінансових операцій, розрахунків і зберігання грошових коштів підприємствами, установами, організаціями; виявлення внутрішніх резервів виробництва – можливостей підвищення рентабельності господарства, зростання продуктивності праці, більш економічного і ефективного використання матеріальних і грошових коштів; усунення і попередження порушень фінансової дисципліни [13, с. 124].

На думку Г. А. Тосуяна та О. Ю. Вікуліна, сутність фінансового контролю знаходить своє відображення у його завданнях: перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою,

суб'єктами фінансових правовідносин; перевірка правильності використання підприємства, установами та організаціями грошових коштів, що знаходяться у їх розпорядженні, розрахунків і зберігання грошових коштів; усунення і попередження порушень фінансової дисципліни [14, с. 88].

Незважаючи на доволі широкий спектр думок з приводу мети та завдань фінансового контролю, переважна більшість дослідників сходиться на спільних позиціях щодо дотримання фінансового правопорядку як загальної мети фінансового контролю, а серед його основних завдань вказуються контроль за рухом коштів у межах централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів, розрахункових операцій, в тому числі касових, дотриманням вимог фінансового законодавства, попередження, виявлення порушень та усунення передумов, які сприяли і зменшення їх негативних наслідків.

Незважаючи на фігурування у завданнях фінансового контролю грошових операцій, значної уваги з боку науковців цьому завданню фінансового контролю не приділено.

Буданова Д. В. акцентує увагу на контролі за готівковим грошовим обігом, у тому числі касовими операціями [15, с. 8]. О. О. Ситник [16] зосереджує увагу на наявності валютного контролю, контролю за грошовим готівковим і безготівковим обігом. М. С. Першин [17] розглядає в тому числі питання протидії легалізації доходів отриманих злочинним шляхом.

Державний контроль за грошовим обігом – це один із напрямів державного фінансового контролю, змістом якого є сукупність контрольних заходів, проведених компетентними суб'єктами контролю і спрямованих на забезпечення дотримання законодавства про грошовий обіг [18, с. 140].

Завданнями державного фінансового контролю за грошовим обігом є:

1) контроль за станом і оборотом готівкової грошової маси, в тому числі і за дотриманням порядку ведення касових операцій;

2) забезпечення виконання чинного законодавства у сфері безготівкових розрахунків;

3) забезпечення дотримання правил обігу готівкової і безготівкової іноземної валюти, включаючи забезпечення дотримання порядку про обов'язковий продаж частини валютної виручки на внутрішньому валютному ринку;

4) запобігання та мінімізація нелегального грошового обігу і протидія легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом [18, с. 140–141].

З вищевказаним в цілому можна погодитися, проте виникає питання, пов'язане із складом напрямів фінансового контролю одним із яких, як було доведено раніше, є контроль за грошово-кредитною політикою. Враховуючи це, вищевказаний перелік слід доповнити контролем за станом виконання грошово-кредитної політики, включно з контролем за діяльністю НБ У в цій сфері.

Стосовно ж мети контролю у сфері грошового обігу, то її слід розглядати в розрізі загальної мети фінансового контролю, якою, як було вище з'ясовано, є дотримання фінансового правопорядку. Відповідно метою фінансового контролю у сфері грошового обігу, як складової фінансового контролю, має виступати дотримання фінансового

правапорядку у сфері грошового обігу, тобто обігу готівкових і безготівкових коштів, валюти, реалізації грошово-кредитної політики та фінансового моніторингу (протидія легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом та фінансуванню тероризму).

Отже, метою фінансового контролю у сфері грошового обігу є дотримання фінансового правопорядку у сферах обігу готівкових і безготівкових коштів, валюти, реалізації грошово-кредитної політики та фінансового моніторингу.

І у відповідності до мети контролю грошового обігу його завданнями виступають:

1) контроль за станом виконання грошово-кредитної політики, включно з контролем за діяльністю НБ У в даній сфері;

2) контроль за станом і оборотом готівкової грошової маси, в тому числі і за дотриманням порядку ведення касових операцій;

3) контроль у сфері безготівкових розрахунків;

4) контроль за дотриманням правил обігу готівкової і безготівкової іноземної валюти, включаючи забезпечення дотримання порядку про обов'язковий продаж частини валютної виручки на внутрішньому валютному ринку;

5) запобігання та мінімізація нелегального грошового обігу і протидія легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом та фінансуванню тероризму.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Беляєв В. П. Контроль и надзор в Российской государственности / В. П. Беляєв. — М.: Проспект, 2005. — 272 с.
2. Лучковська С. І. Фінансове право: навч. посіб. / С. І. Лучковська. — Київ: КНТ, 2010. — 296 с.
3. Фінансове право. Академічний курс: підручник / О. П. Орлюк. — Київ: Юрінком Інтер, 2010. — 808 с.
4. Грачева Е. Ю. Финансовый контроль / Е. Ю. Грачёва, Г. П. Толстопятенко, Е. А. Рьякова. — М.: Изд. Дом «Камерон», 2004. — 272 с.
5. Фінансове право: навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. — Харків: Право, 2010. — 288 с.
6. Роль В. Ф. Фінансове право: навч. посіб. / В. Ф. Роль, В. В. Сергієнко, С. М. Попова. — Київ: ЦУ А, 2011. — 392 с.
7. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. / Л. А. Савченко. — Київ: Юрінком Інтер, 2008. — 504 с.
8. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Кодупатрий. — Київ: Центр учбової літератури, 2009. — 424 с.
9. Базась М. Ф. Методика та організація фінансового контролю: підручник для студ. вищих навч. закл. / М. Ф. Базась. — Київ: МА УП, 2004. — 440 с.

10. Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. — 3е изд., перераб. и доп. — М. : Норма, 2008. — 720 с.
11. Финансовое право: учебник; отв. ред. и авт. предисл. проф. С. В. Запольский. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Юридическая фирма «Контракт: Волтерс Клаувер», 2011. — 792 с.
12. Пискалюкова Е. В. Государственный и муниципальный финансовый контроль: учебн. пособ. / Е. В. Пискалюкова. — СПб. : Изд-во СПб ГУЭ Ф, 2012. — 82 с.
13. Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2004. — 749 с.
14. Тосунян Г. А. Финансовое право: конспекты лекций и схемы: учеб. пособ. — 2-е изд. / Г. А. Тосунян, А. Ю. Вилулин. — М.: Дело, 2002. — 224 с.
15. Буданов Д. В. Центральный банк РФ и банки (кредитные организации) как субъек-

ты организации наличного денежного обращения: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Д. В. Буданов. — Воронеж, 2009. — 23 с.

16. Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А. А. Ситник. — М., 2010. — 27 с.

17. Першин М. С. Правовой статус коммерческих банков в системе субъектов государственного финансового контроля: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М. С. Першин. — М., 2003. — 270 с.

18. Фролова Е. Е. Виды государственного контроля в рамках финансово деятельности государства / Е. Е. Фролова // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2010. — № 5. — С. 136–143.

REFERENCES:

1. Beljaev V. P. (2005). *Kontrol' i nadzor v Rossijskom gosudarstve* [Control and supervision in the Russian state]. Moscow, Prospekt, 2005. 272. [in Russian].
2. Luchkovska S. I. (2010). *Finansove pravo* [Financial Law]. Kyiv: KNT, 2010. 296 p. [in Ukrainian].
3. Orliuk O. P. (2010). *Finansove pravo. Akademichnyi kurs* [Financial Law. Academic course]. Kyiv : Yurinkom Inter, 2010. 808 p. [in Ukrainian].
4. Gracheva E. Ju. (2004). *Finansovij kontrol'* [Financial Control]. Moscow, Izdatel'skij Dom «Kamerop», 2004. 272 p. [in Russian].
5. Kucheriavenko M. P. (2010). *Finansove pravo* [Financial Law]. Kharkiv: Pravo, 2010. 288 p. [in Ukrainian].
6. Rol V. F. *Finansove pravo* [Financial Law]. Kyiv: TsUL, 2011. 392 p. [in Ukrainian].
7. Savchenko L. A. (2008). *Pravovi osnovy finansovoho kontroliu* [Legal basis of financial control]. Kyiv: Yurinkom Inter, 2008. 504 p. [in Ukrainian].
8. Hutsalenko L. V. (2009). *Derzhavnyi finansovij kontrol'* [State financial control]. Kyiv : Tsentr uchbovnoi literatury, 2009. 424 p. [in Ukrainian].
9. Bazas M. F. (2004). *Metodyka ta orhanizatsiia finansovoho kontroliu* [Methods and organization of financial control]. Kyiv: MAUP, 2004. 440 p. [in Ukrainian].
10. Krohina Ju. A. (2008). *Finansovoe pravo Rossii* [Financial law Russia]. 3rd ed. Moscow, Norma, 2008. 720 p. [in Russian].
11. Zapol'skij S. V. (2011). *Finansovoe pravo* [Financial law]. 2nd ed. Moscow, Juridicheskaja firma «Kontrakt: Volters Klauver», 2011. 792 p. [in Russian].
12. Piskljukova E. V. (2012). *Gosudarstvennyj i municipal'nyj finansovij kontrol'* [State and municipal financial control]. Sankt-Peterburg, Izdatel'stvo SPbGUGeF, 2012. 82 p. [in Russian].
13. N. I. Himicheva (2004). *Finansovoe pravo* [Financial law]. Moscow, Jurist, 2004. 749 p. [in Russian].
14. Tosunyan G. A. (2002). *Finansovoe pravo* [Financial law]. 2nd ed. Moscow, Delo, 2002. 224 p. [in Russian].
15. Budanov D. V. (2009). *Central'nyj bank RF i banki (kreditnye organizacii) kak subiekty organizacii nalichnogo denezhnogo obrashhenija* [Central Bank and banks (credit institutions) as subjects of organization of cash circulation]. PhD. Voronezh, 2009. 23 p. [in Russian].
16. Sitnik A. A. (2010). *Finansovo-pravovoe regulirovanie denezhnogo obrashhenija v Rossijskoj Federacii* [Financially-legal regulation of monetary circulation in the Russian Federation]. PhD. Moscow, 2010. 27 p. [in Russian].
17. Pershin M. S. (2003). *Pravovoj status kommercheskib bankov v sisteme subiektoy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya* [Legal status of the commercial banks in the system of state financial control subjects]. PhD. Moscow, 2003. 270 p. [in Russian].
18. Frolova E. E. (2010). *Vidy gosudarstvennogo kontrolya v ramkah finansovo dejatel'nosti gosudarstva* [Types of state control in the framework of the financial activity of the state]. In: *Izvestija Irkutskoj gosudarstvennoj ekonomicheskoy akademii* [News of Irkutsk State Academy of Economics]. 2010. № 5. P. 136–143. [in Russian].



УДК 347.73

Макух Оксана Владимировна
*Докторант кафедры гражданского,
административного и финансового права
Классического частного университета,
кандидат юридических наук*

ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА КАК ОБЪЕКТ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ПОСТАНОВКА ВОПРОСА

Makukh O. V.

**Financial system as an object of the financial and legal regulation:
problem setting**

Abstract. The article presents the results of the empirical study of general characteristics of the financial system as the object of financial-legal regulation. Reputable scientists' approaches to determining the financial system have been analyzed and author's own vision of this notion has been provided. It notes that the financial system is a complex, dynamic, legal phenomenon. The necessity of a unified approach to understanding and accuracy in the meaning of the categories that are legal categories or categories of law has been outlined. Much attention is paid to the elements that make up the financial system and its interrelations. It is noted that each element of the financial system, its each link is a set of uniform financial relations with its specificity and features. Also, it focuses on the importance of the separation of the criteria that must form the basis for the allocation of uniform financial relations. The solution of outlined scientific task will contribute the identifying and addressing the shortcomings of legal regulation of effective mechanism for distribution and redistribution of accumulated funds in public funds, will permit more effectively using of funds by the state in carrying out financial activities. We are talking about the logic of selection the private and public finance subsystems.

Key words: *finance, financial system, financial-legal regulation, elements of the financial system, financial and legal relations.*

Сегодня в научных кругах активно обсуждается вопрос о содержании категории «финансы». Речь идет, прежде всего, о работах Л. К. Вороновой, О. А. Дмитрик, С. В. Запольского, Н. П. Кучерявенко, А. А. Лукашева, С. А. Нищимной, А. С. Нестеренко, А. А. Нечай, А. И. Худякова и др. Не вдаваясь в его рассмотрение в рамках данной статьи отметим, что определенным итогом дискуссии относительно содержания категории «финансы» можно считать определение перечня тех экономических (финансовых) отношений, которые подпадают под ре-

жим финансово-правового регулирования. В таком контексте мы непременно сталкиваемся с необходимостью определения системы финансов или финансовой системы. Следовательно, целью предлагаемой статьи является общая характеристика финансовой системы как объекта финансово-правового регулирования.

Финансы – это системное явление. «Финансам суждено появиться в мире только в системе, в множественности, единстве», — пишет С. В. Запольский [5, с. 6]. Финансы, составляя целостную, однородную систему, пред-

полагают определенную внутреннюю видовую дифференциацию. Обусловлена она более детальным, специальным анализом внутренних составных частей финансов, отличающихся специфическими особенностями и режимами. В этих условиях однородные, единые по формам и методам, отношения определяются как финансовый институт. Наличие единых по природе и содержанию, но различных по форме финансовых институтов обусловлено многообразием сфер применения финансов, направлениями их реализации [17].

Весомость рассмотрения такого вопроса несомненна. Это связано с тем, как справедливо указывала Л. К. Воронова, что приводит финансовую систему в действие государство с помощью права. Важная роль в этом принадлежит финансовому праву, значение которого состоит в том, что оно охватывает своим влиянием финансовую систему в целом. Общественные отношения, возникающие в процессе этой деятельности, составляют предмет регулирования финансового права [15, с. 48]. Такое мнение высказывает и С. В. Запольский, который делает важный методологический вывод о том, что финансовая система в гносеологическом смысле выполняет в финансовом праве практически ту же роль, что и понятие предмета правового регулирования для всего права в целом [4, с. 3]. Похожим образом утверждает и А. А. Лукашев, когда указывает, что для науки финансового права категория «финансовая система» имеет методологическое значение, так как позволяет очертить круг отношений, составляющих предмет финансово-правового регулирования. Учитывая это А. А. Лукашев разделяет мнение ученых, которые признают категорию «финансовая система» общеправовой для финансового права [9, с. 99; 22, с. 146]. Итак, характеристика финансовой системы имеет большое методологиче-

ское значение и при выяснении сущности финансовых правоотношений.

В то же время среди ученых разнятся мнения как о том, необходимо говорить о системе финансов или финансовой системе, так и о том, каким образом формулировать определение понятия «финансовая система», а также какие элементы должны охватываться такой системой.

Говоря о системе, необходимо упомянуть те свойства, которые ей присущи. Так, Д. А. Белинский, цитируя М. Вебстера и Р. Гибсона, констатирует: система — это интегрированная совокупность взаимодействующих элементов, призвана путем объединения выполнять заранее определенные функции, а понятие системности предусматривает взаимодействие определенных элементов [1, с. 157]. В. Д. Сорокин указывает, что система начинается тогда, когда она сочетает элементы, которые взаимодействуют между собой таким образом, что они оказывают ей необходимое свойство целостности. Учитывая это, ученый неотъемлемым свойством системы называет ее относительность, которая заключается в том, что эта система может рассматриваться как элемент другой, более широкой системы, то есть системы более высокого порядка [16, с. 254]. Показательно, что В. Д. Сорокин называет и признаки системы. К их числу относит следующие: а) организационное (структурное) отделение как всей системы в целом, так и каждого ее компонента, элемента; б) четко определено пространственное расположение этих частей, а именно — по вертикали; в) иерархичность; г) определенная самостоятельность каждого из элементов, входящих в систему; д) использование последней различных комплексов средств активного воздействия на среду со стороны системы в целом и каждого ее элемента в отдельности; е) процессуальные принципы их функционирования [16, с. 254]. Мы со-

гласны с такими соображениями и считаем, что вполне уместно провести проекцию этих признаков для определения понятия «финансовая система». Учитывая такой подход мы должны констатировать, что финансовая система состоит из соответствующих элементов, определенным образом выделенных и в то же время определенным образом взаимодействуют друг с другом.

Д. А. Белинский по этому поводу справедливо указывает, что в таком случае «сталкиваемся, как минимум с двумя вопросами: (1) какие элементы создают финансовую систему и (2) какая связь их объединяет». Далее ученый, проанализировав многочисленную финансово-правовую литературу, предоставляет такой ответ на первый вопрос. «На сегодня имеются различные подходы к определению структурных элементов финансов как системной категории: фондовая концепция — дифференциация фондов средств, обслуживающих движение публичных средств; субъективная концепция выделения органов, за которыми закрепляется управления соответствующей структурной единицей; институциональный подход — предполагает фактическое выделение на первый план институтов финансово-правовой отрасли; стадийный (динамический) подход к регулированию движения публичных денежных фондов» [1, с. 158]. В целом мы согласны с такими соображениями. И постараемся дать ответы на поставленные вопросы. В то же время, некоторые из названных ученых оснований, считаем не корректными. Так, вряд ли при построении финансовой системы за основу можно брать стадийный подход к регулированию, при котором, вероятно, акцент делается на стадиях публичной финансовой деятельности. Принимая за основу такой классификатор, мы должны выделять такие элементы, например, как мобилизация или распределение, или

использование средств публичных фондов. И в итоге стадии публичной финансовой деятельности фактически приобретают содержание структурных элементов финансовой системы, что только нарушает логичность, ведь одно понятие поглощает другое.

Итак, ученые по-разному формулируют понятие «финансовая система». Например, В. В. Коваленко говорит, что финансовая система — это совокупность урегулированных финансово-правовыми нормами отдельных звеньев финансовых отношений и финансовых учреждений, с помощью которых государство формирует, распределяет и использует централизованные и децентрализованные денежные фонды [8]. Мы не можем согласиться с таким определением, ведь регулированию не могут подлежать звена отношений, в том числе и финансовых. Теория права не оперирует таким понятием как звенья отношений. Но очевидно, что любые выводы должны обосновываться на общеправовых достижениях, то есть достижениях теории права. Конечно, мы можем предположить, что отраслевые исследования могут быть определенным толчком к сдвигам и дальнейшим научным поискам для теоретиков права. В то же время, наверное, правовому воздействию подлежат именно определенные разновидности общественных отношений в целом, а не их «звенья». Тем более позиция В. В. Коваленко не может быть нами поддержана учитывая, что финансы мы определили как урегулированные правовыми нормами экономические отношения по распределению и перераспределению стоимости валового общественного продукта и части национального дохода, реализация которых предусматривает движение денежных средств (финансовых ресурсов) и создание соответствующих фондов.

С. Климова справедливо подчеркивает, что большинство ученых пытаются

ся проанализировать финансовую систему под необходимым для их исследования «углом зрения». Таким путем она идет и сама, когда отмечает, что в рамках науки государственного управления наиболее ценным является подход к анализу финансовой системы через ее разделение на частные и публичные финансы с последующей детализацией механизмов влияния государства на развитие публичных финансов. Учитывая это, С. Климова предлагает под публичными финансами понимать систему экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте при формировании, распределении и использовании публичных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивающих общегосударственные нужды и потребности местного сообщества [7, с. 116]. В приведенном рассуждении сделан упор на то, что специалисты дают определение, учитывая «нужды» и «потребности», которые они имеют. Действительность свидетельствует о таком факте. Однако, логичен и справедлив ли такой подход? Мы считаем, что нет. Мы еще раз подчеркиваем необходимость единогласного понимания и точности в смысле категорий, которые являются правовыми категориями, или категориями права.

Здесь уместно привести слова О. А. Дмитрик, которая откровенно пишет: «точность терминологии очень важна в любом научном исследовании, а тем более она важна при практической реализации выработанных юридической наукой понятий. Необходимость четкого правового регулирования финансовых отношений требует ясности в формулировке отдельных правовых норм, четкую определенность редакции актов законодательства, а также их унификацию, что, в свою очередь, не должно предполагать свободное обращение с теоретическими категориями и необдуманное их ис-

пользование» [3, с. 71]. Так что вряд ли понятие финансовой системы целесообразно и необходимо формулировать в рамках науки государственного управления или науки финансового права, или финансовой науки и др. Это ошибочный путь, который, наверное, приведет лишь к путанице, которая отразится определенными коллизиями в законодательстве.

Не отличаются логичностью и соображения по обозначенному аспекту А. А. Олейник. Ученый фактически дает несколько довольно непохожих понятий финансовой системы, не указывая при этом, идет ли речь о различных плоскостях одного и того же экономико-правового явления, или о различных. В частности, исходя из ресурсной или распределительной концепции финансов, она характеризует финансовую систему как совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются централизованные и децентрализованные фонды финансовых (денежных) ресурсов. При этом А. А. Олейник, сравнивая определения финансов и финансовой системы, констатирует их идентичность, а отличием называет только то, что финансовая система это совокупность сфер и звеньев финансовых отношений, а финансы — это сами отношения [12]. Далее ученый проводит сравнение между определениями финансовой системы отечественной и западной науками и констатирует, что западная наука не рассматривает в контексте финансовой системы государственные финансы, а также в основном сосредотачивает внимание на деятельности финансового сектора, через который экономические агенты удовлетворяют спрос в финансовых услугах, оставляет без внимания финансовые отношения без участия финансового сектора.

В итоге А. А. Олейник еще раз резюмирует, что под финансовой систе-

мой следует понимать совокупность экономических субъектов, вступающих между собой в финансовые отношения, под которыми понимаются отношения по движению финансовых инструментов на эквивалентной и неэквивалентной основе [12]. Не оспаривая необходимость и целесообразность проведения сравнительного анализа по определению финансовой системы отечественной и западной науками, отметим довольно спорный аспект. Речь идет о сочетании в определении финансовой системы двух разнородных характеристик: субъектов и отношений. К тому же при таком подходе, логично разворачивая понятия (финансы — финансовая система), мы должны прийти к ошибочному выводу, что отношения представляют собой совокупность отношений. Очевидно, это не так.

Можно предположить, что такой вывод А. А. Олейник имеет своим основанием довольно устоявшийся подход, согласно которому финансовую систему часто характеризуют в двух аспектах: а) как совокупность финансовых институтов, опосредующих формирования и использования денежных фондов; б) как совокупность государственных органов и учреждений, осуществляющих финансовую деятельность [19, с. 9; 20, с. 15]. Однако, выделение двух аспектов не дает оснований для сочетания их (аспектов).

Определенное своеобразие присуще позиции А. С. Нестеренко. Ученый предлагает определять сущность финансовой системы государства в трех плоскостях: материальной, экономической, правовой. Материальное понимание финансовой системы предполагает ее характеристику как совокупности составляющих финансовой системы, имеющие форму фондов, формирующихся распределяющихся и используемых относительно публичного интереса. Экономическое понимание фи-

нансовой системы, по мнению А. С. Нестеренко, заключается в совокупности составляющих в форме финансовых (денежных и других) отношений, развивающихся в связи с функционированием составляющих финансовой системы (отношения связанные с образованием, распределением и использованием фондов денежных средств (как частных, так и публичных)). И, наконец, правовое понимание финансовой системы — совокупность методов, установленных нормативно-правовыми актами, имеющими форму нормативных требований к режиму функционирования финансовой системы (финансовое законодательство, финансовая политика в ее правовых формах, функции и методы деятельности, реализуемых конкретными уполномоченными субъектами) [11, с. 64, 65]. Анализируя и логично сравнивая приведенные аспекты в определении финансовой системы, мы не можем присоединиться к такому соображению. Во-первых, говоря о «понимании», А. С. Нестеренко, скорее всего имеет в виду «содержание, значение чего-нибудь» [14], то есть содержание финансовой системы. Однако, согласование с определением финансовой системы в правовом смысле, предоставленным А. С. Нестеренко, будет свидетельствовать о том, что мы отождествляем такие понятия финансовая система и финансовое законодательство. К такому ошибочному выводу мы не можем присоединиться. Финансовое законодательство не тождественно финансовой системе. Финансовое законодательство представляет собой совокупность законов и других нормативно-правовых актов, в которых финансово-правовые нормы имеют свое внешнее выражение [13, с. 32, 33]; финансовое законодательство, выступая формой реализации финансового права, содержит достаточно широкий круг нормативных актов, регламентирующих финансовую деятельность [18, с. 51].

Итак, подход А. С. Нестеренко требует существенной корректировки.

Заслуживающей внимания, является позиция А. А. Монаенка. Он указывает, что финансовая система страны — это совокупность подсистем публичных и частных финансов, каждая из которых имеет отдельные звенья, образующиеся группами финансовых отношений, которым присущи специфические особенности и, возникающие в процессе образования, распределения и использования публичных и частных фондов средств, существующие в государстве [10]. Действительно, принимая за основу определения финансов, приведенное в предыдущем разделе нашей работы, вполне логично говорить о подсистеме частных и публичных финансов.

Конструктивное мнение О. А. Дмитрик. Ученая указывает, что «финансовая система представляет собой совокупность различных финансовых институтов (звеньев, сфер), урегулированных нормами финансового права, каждый из которых способствует образованию, распределению, перераспределению и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Каждое звено системы — это совокупность финансовых отношений, имеющих свою специфику и особенности. Группа таких взаимосвязанных и однородных (в зависимости от форм и методов создания, распределения, перераспределения и расходования) отношений, выполняют различную роль в общественном воспроизводстве и урегулированных нормами финансового права, являет собой соответствующий финансово-правовой институт. Наличие финансово-правовых институтов (звеньев) обусловлено разнообразием и многогранностью содержания финансово-правовых отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства» [3, с. 84]. Такой подход ученой согласуется с позицией С. Д. Ципкина,

высказанной еще в прошлом веке, однако еще до сих пор не потерявшей своего смысла. Юрист категорически заявляя, что единственно правильным является определение финансовой системы как совокупности различных звеньев, каждое из которых выступает как самостоятельный финансовый институт, имеющий кроме общего назначения и специальные задачи [21, с. 7]. Мы согласны с таким подходом. Видимо, каждый элемент финансовой системы, каждое ее звено представляет собой совокупность однородных финансовых отношений, имеющих свою специфику и особенности. Важно при этом изобрести тот критерий, который должен лечь в основу для выделения таких однородных финансовых отношений. Действительно, таким мериллом может выступать особенности форм и методов образования, распределения и использования средств публичных фондов.

Таким образом констатируем, что финансовая система представляет собой совокупность различных однородных финансовых отношений, урегулированных нормами финансового права, каждая из которых способствует образованию, распределению и использованию средств соответствующих фондов. Каждый элемент, звено такой системы — это совокупность финансовых отношений, имеющих свою специфику и особенности.

Что касается количества и характеристики элементов финансовой системы, то среди ученых финансистов по этому поводу ведутся плодотворные дискуссии. Например, А. С. Вылкова справедливо рассуждает: «отождествление финансовых отношений практически со всей совокупностью экономических или всех денежных отношений предприятия или корпорации недопустимо». Учитывая это, ученая отстаивает позицию относительно сужающего подхода при характеристике финансов, при котором последние не должны ох-

вать своим содержанием абсолютно все экономические отношения [2, с. 90]. Такое замечание считаем обоснованным и методологически верным при определении элементов финансовой системы, ведь здесь сделан упор на объективной необходимости разграничения различных по содержанию и методам регулирования экономических (финансовых) отношений. Далее А. С. Вылкова присоединяется к довольно прогрессивной мысли А. В. Кашина, который проанализировал достижения зарубежных ученых, в частности, американский и немецкий опыт по работам А. Вагнера, К. Маркса и других ученых, и резюмировал: «в американской традиции понятие «финансы» охватывает все то, в чем любой степени задействованы деньги. В нашей литературе эту идею «украсили научно» и «финансы» дополнительно связали с распределительными отношениями в системе общего производства». В итоге А. В. Кашин утверждает, что «немецкий подход представляется более продуктивным, чем американский... У немцев только у государства есть бюджет, а у остальных — смета; финансы — в управлении у государства, а у всех остальных — просто денежные активы, средства». Таким образом, ученый делает правильный вывод: «финансовые отношения характеризуют только часть, но не всю совокупность денежно-распорядительной деятельности государства» [6, с. 19]. Мы разделяем приведенные рассуждения. Считаем, что такое утверждение имеет смысл, поскольку позволяет провести границу между одинаковыми по форме, но разными по содержанию экономическими отношениями, подпадающими в орбиту регулирования различными правовыми отраслями.

В то же время мы не можем полностью согласиться с выводом А. С. Вылковой, которая считает, что «деньги — это экономическая категория, характе-

ризующая непосредственно финансовые отношения и отношения, которые опосредуют финансовые отношения, способствуют их возникновению, которые зарождаются между государством и экономическими субъектами и выражаются в законодательно установленных трансформациях определенных видов ресурсов» [2, с. 90]. Во-первых, ученая не указывает, о каких видах ресурсов говорится и каким образом происходит их «трансформация», в какие явления материального мира они превращаются. Вряд ли в этом контексте уместно указание на такую метаморфозу. Во-вторых, на наш взгляд, видя в смысле финансов кроме непосредственно финансовых еще какие-то «такие, которые опосредуют» финансовые отношения, мы идем «по кругу». Фактически, мы тем самым провозируем противоречия и оговариваем необходимость поиска оснований для разграничения однотипных по сути общественных связей. Речь идет о разграничении различных видов экономических (имущественных (денежных) отношений на основе властного аспекта. Однако такие критерии уже давно сформулированы. В этом контексте необходимо привести позицию Н. П. Кучерявенко. Ученый, ссылаясь на фундаментальное положение Е. А. Ровинского о содержании финансовых правоотношений как властно-имущественных, которое используется в работах практически всех специалистов в данной области и чаще всего из-за общезвестности даже без сносок, справедливо обращает внимание именно на неразрывность отношений власти и специфических имущественных отношений, регулирование которых осуществляется как единое целое. Сравнивая разноотраслевые отношения, Н. П. Кучерявенко пишет: административные правоотношения — властные; гражданские правоотношения — имущественные; финансо-

вые — властно-имущественные. Если административно-правовое регулирование нацелено на управление государством определенных сфер; гражданско-правовое — охватывает имущественные отношения, то финансово-правовое регулирование определяется: (1) имущественным характером особого рода (собственником имущества есть государство и существует это имущество в специфической форме — централизованных и децентрализованных денежных фондов); (2) властным характером (реализация властных полномочий осуществляется самим собственником средств). Именно единство властно-имущественных оснований и позволяет отграничить финансово-правовые отношения, выделить их единство и на основании подобного подхода отделить однородные отношения, которые являются предметом регулирования [17].

Как мы продемонстрировали, финансовая система представляет собой сложное, динамичное правовое явление. При этом в настоящее время идет активный поиск тех критериев, которые бы позволили четко определить элементы такой системы, чем обеспечить четкое разграничение режимов правового регулирования различных по своей сути экономических отношений в государстве. Решение такой научной задачи, наверное, станет залогом выявления и устранения недостатков правового регулирования действующего механизма распределения и перераспределения аккумулированных средств в публичных фондах, и в итоге позволит более эффективно и рационально использовать соответствующие средства фондов государством при осуществлении им финансовой деятельности, чем укрепить государственный суверенитет Украины.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Белинский Д. А. Место налоговой системы Украины в публичной финансовой системе / Д. А. Белинский // Ежегодник украинского права. — 2014. — № 6. — С. 157.
2. Вылкова Е. С. Новые подходы к определению финансовых терминов / Е. С. Вылкова // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2012. — № 3(42). — С. 89–92.
3. Дмитрик О. А. Содержание и классификация финансовых правоотношений : моногр. / под. ред. проф. Н. П. Кучерявенко. — Харьков : Легас, 2004. — 160 с.
4. Запольский С. В. О природе понятия «финансовая система России» / С. В. Запольский // Фин. право. — 2006. — № 8. — С. 2–8.
5. Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права / С. В. Запольский. — Москва : РА П, Эксмо. — 2008. — 160 с.
6. Кашин А. В. В терминологическом лабиринте, или О месте налогов в финансовых отношениях // Налоговая политика и практика. — 2010. — № 10. — С. 18–26.
7. Клімова С. Розвиток наукової думки щодо сутності фінансів / С. Клімова // Публічне управління : теорія та практика : Збірник наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. — 2010. — № 1. — С. 116.
8. Коваленко В. В. Реформування та стратегічний розвиток фінансової системи України / В. В. Коваленко // Scientific Journal «Science Rise». — № 2/3(7). — 2015. — С. 43–46.
9. Лукашев О. А. Теоретичні проблеми системи фінансового права : монографія / О. А. Лукашев. — Харків : Право, 2010. — 304 с.
10. Монаснко А. Правовий зміст видатків як складової частини фінансової системи / А. Монаснко // Право України. — 2008. — № 9. — С. 69–75.
11. Нестеренко А. С. Фінансова система України : правова характеристика та законодавче регулювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нестеренко Алла Станіславівна ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». — Одеса, 2015. — 38 с.
12. Олійник О. О. Економічна сутність фінансової системи з погляду вітчизняної та західної науки [Електронний ресурс] / О. О. Олійник // Науковий вісник : Фінанси, банки, інвестиції. — 2013. — № 4. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vchnu_ekon/2011_3_1/093-098.pdf.

13. Орлюк О. П. Финансовое право : навч. посіб. / О. П. Орлюк. — Київ : Юрінком Інтер, 2003. — 527 с.

14. Словник української мови [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/rozuminnja>.

15. Советское финансовое право : учебник / Воронова Л. К., Горбунова О. Н., Давыдова А. А. и др. ; отв. ред. Л. К. Воронова, Н. И. Химичева. — Москва : Юридическая литература, 1987. — 464 с.

16. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право : моногр. / В. Д. Сорокин. — Санкт-Петербург : Изд. Юрид. ин-та, 2002. — 596 с.

17. Финансовое право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець; Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та інші. — Х. : Екограф, 2015. — 500 с.

18. Финансовое право України : підруч. / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький

та ін. ; за ред. М. П. Кучерявенка. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 320 с.

19. Финансовое право : підруч. / за ред. М. П. Кучерявенка. — Х. : Право, 2013. — 536 с.

20. Финансовое право : Учеб. / О. Н. Горбунова, М. В. Карасева, Ю. А. Крохина и др. ; отв. ред. Н. И. Химичева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 1999. — 599 с.

21. Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства / С. Д. Цыпкин. — Москва : Изд-во МГУ, 1983. — 79 с.

22. Яричевская Л. В. Проблемы формирования системообразующих категорий финансового права / Л. В. Яричевская, В. С. Яричевский // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / отв. ред. Л. В. Винницкий. — Санкт-Петербург, 2006. — С. 145–153.

REFERENCES:

1. Belinskij, D. (2014). Mesto nalogovoj sistemy Ukrainy v publichnoj finansovoj sisteme [Place of the tax system of Ukraine in the public finance system]. *Ezhegodnik ukrainskogo prava [Yearbook of Ukrainian law]*, 6, p. 157. [in Russian].

2. Vylkova, E. (2012). Novye podhody k opredeleniju finansovyh terminov [New approaches to defining the finance terms]. *Vestnik saratovskogo gosudarstvennogo social'no-ekonomicheskogo universiteta [Bulletin of the Saratov Socio-Economic Institute]*, 3(42), 89–92. [in Russian].

3. Dmitrik, O. (2004). *Soderzhanie i klassifikacija finansovyh pravootnoshenij [The content and classification of financial legal relations]*. N. P. Kucheryavenko (Ed.). Kharkiv: Legas, 160 p. [in Russian].

4. Zapol'skij, S. (2006). O prirode ponjatija «finansovaja sistema Rossii» [About the nature of the concept «finance system of Russia»]. *Fin. Parvo [Financial law]*, 8, 2–8. [in Russian].

5. Zapol'skij, S. (2008). *Diskussionnye voprosy teorii finansovogo prava [Debatable questions of the theory of financial law]*. Moscow: RAP, Eksmo, 160 p. [in Russian].

6. Kashin, A. (2010). V terminologicheskom labirinte, ili O meste nalogov v finansovyh otnoshenija [In the terminological maze, or On the place of taxes in finance relations]. *Nalogo-vaja politika i praktika [Tax policy and practice]*, 10, 18–26. [in Russian].

7. Klimova, S. (2010). Rozvytok naukovoi dumky shchodo sutnosti finansiv [Development of scientific thought regarding the es-

sence of finances]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka: Zbirnyk nauk. prats Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnogo upravlinnia [Public administration: theory and practice: Collection of scientific works of the Association of Doctors of Sciences in public administration]*, 1, 116. [in Ukrainian].

8. Kovalenko V. (2015). Reformuvannia ta stratehichniy rozvytok finansovoi systemy Ukrainy [Reforming and strategic development of finance system of Ukraine]. *Science Rise*, 2/3(7), 43–46. [in Ukrainian].

9. Lukashev, O. (2010). *Teoretychni problemy systemy finansovogo prava [Theoretical problems of the system of financial law]*. Kharkiv: Pravo, 304 p. [in Ukrainian].

10. Monaienko, A. (2008). Pravovyi zmist vydatkiv yak skladovoi chastyny finansovoi systemy [Legal content of expenditures as a part of finance system]. *Pravo Ukrainy [Law of Ukraine]*, 9, 69–75. [in Ukrainian].

11. Nesterenko, A. (2015). *Finansona sistema Ukrainy: pravona kharakterystyka ta zakonodavche rehuliuвання [Finance system of Ukraine: legal characteristics and legislative regulation]* (Doctoral dissertation of a candidate of Legal Sciences). Odessa, 38 p. [in Ukrainian].

12. Oliinyk, O. (2013). Ekonomichna sutnist finansovoi systemy z pohliadu vitchyznanoi ta zakhidnoi nauky [Economical essence of finance system from the view of domestic and Western science]. *Naukovyi visnyk: Finansy, banky, investytsii [Scientific bulletin: Finances, banks, investments]*, 4. <http://www.nbu.gov>.

- ua/old_jrn/Soc_Gum/Vchnu_ekon/2011_3_1/093-098.pdf. [in Ukrainian].
13. Orliuk, O. (2003). *Finansove parvo [Financial law]*. Kyiv: Yurinkom Inter, 527 p. [in Ukrainian].
14. Slovník ukraínskoi movy [Ukrainian language dictionary]. <http://sum.in.ua/s/rozuminnja>. [in Ukrainian].
15. Voronova, L., Gorbunova, O., & Davydova, A. (1987). *Sovetskoe finansovoe parvo [Soviet financial law]*. L. K. Voronova, & N. I. Himicheva (Eds.). Moscow: Juridicheskaja literature, 464 p. [in Russian].
16. Sorokin, V. (2002). *Administrativnyj process i administrativno-processual'noe parvo [Administrative process and administrative and procedural law]*. Saint Petersburg: Izdatel'stvo Juridicheskogo instituta, 596 p. [in Russian].
17. Zhornokui, Y., Kashkarova, O., & Kolesnyk, T. (2015). *Finansove parvo [Financial law]*. O. M. Bandurka, & O. P. Hetmanets (Eds.). Kharkiv: Ekograf, 500 p. [in Ukrainian].
18. Bekh, V., Dmytryk, O., & Krynytskyi, I. (2004). *Finansove parvo Ukrainy [Financial law of Ukraine]*. M. P. Kucheriavenko (Ed.). Kyiv: Yurinkom Inter, 320 p. [in Ukrainian].
19. Kucheriavenko, M. (Ed.). (2013). *Finansove parvo [Financial law]*. Kharkiv: Pravo, 536 p. [in Ukrainian].
20. Gorbunova, O., & Karaseva, M., & Krohina, Y. (1999). *Finansovoe parvo [Financial law]* (2nd ed.). N. I. Himicheva (Ed.). Moscow: Yurist, 599 p. [in Russian].
21. Cypkin, S. (1983). *Finansovo-pravovye instituty, ih rol' v sovershenstvovanii finansovoj dejatel'nosti Sovetskogo gosudarstva [Financial legal institutes, their role in improving the financial performance of Soviet state]*. Moscow: Izdatel'stvo MGU, 79 p. [in Russian].
22. Jarichevskaja, L., & Jarichevskij, V. (2006). Problemy formirovanija sistemoobrazujushhij kategorij finansovogo prava [Problems of the formation of system-forming categories of financial law]. D. V. Vinnickij (Ed.). *Aktual'nye problemy finansovogo prava Respubliki Belarus', Rossiä, Ukrainy [Actual problems of financial law of Republic of Belarus, Russia, Ukraine]*. Saint Petersburg, 145–153. [in Russian].



УДК 342.51

Мельник Оксана Михайлівна

*Доцент кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України
кандидат юридичних наук, доцент*

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Melnyk O. M.

The structure of administrative legal status of state employees

Abstract. The article is based on the analysis of theoretical and methodological approaches to the phenomenon of the administrative and legal status of a civil servant proposed in author's structure. Studied the individual personality, competency, guarantee level and the level of legal responsibility for this status. It is concluded that the use of such a structure in the improvement of legislation on civil service, selection for positions of civil servants, their education and professional advancement will allow to choose the means of influence that will change the system of public service operation in the desired direction and predict the effects of one or more elements of the administrative and legal status in terms of achieving a certain result.

Key words: *administrative and legal status, the law on civil service, civil servant, competence, guarantees of legal responsibility.*

Успішність реформування системи державних органів України має своєю передумовою визначення правового статусу їх працівників, у повсякденній діяльності яких реалізуються функції держави. Продумане і несуперечливе визначення прав та обов'язків державних службовців, системи гарантій їх діяльності та юридичної відповідальності за порушення правових принципів є запорукою зміцнення режиму законності, зниження рівня корупції, підвищення прозорості функціонування державного механізму. Разом з тим, сучасний стан реформування системи державної служби свідчить про недовіреність виробленого теоретико-методологічного підґрунтя для успішного завершення процесу кардинальних перетворень. Вказане обумовлює актуальність дослідження адміністративно-правового статусу державних службовців відповідно до оновленого законодавства про державну службу.

Правовий статус є відправною точкою для аналізу будь-яких суб'єктів державних правовідносин. Сьогодні чітке визначення та юридичне закріплення адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади та їх працівників має важливе науково-практичне значення, про що свідчить низка дисертаційних досліджень з приводу регламентації його складових (прав, обов'язків, обмежень, гарантій та відповідальності), це насамперед праці А. М. Авторгова, Н. О. Армаш, О. П. Дзісяка, О. В. Дідіча, Я. В. Журавьова, О. І. Ткачука, С. В. Шестакова, Н. В. Янюк та інших.

Мета написання статті полягала у визначенні особливостей структури адміністративно-правового статусу державних службовців.

Перш ніж розглянути склад адміністративно-правового статусу державного службовця, визначимося з сутністю понятійного апарату в цьому напрямі. У довідковій літературі термін «status» з

латинської мови перекладається як становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі, а отже, у правовій науці він покликаний позначати певне місце суб'єкта права відносно серед інших [1, с. 58]. Тлумачний словник української мови характеризує поняття «статус» як зведення правил, що визначають завдання, структуру, функції та порядок діяльності якоїсь установи [2, с. 1387].

Залежно від різновидів суб'єктів правовий статус може містити досить широкий спектр правових характеристик. Це може стосуватися кола прав, обов'язків, компетенції, співвідношення цих понять та інших нюансів, які прямо чи опосередковано впливають на становище суб'єкта. При цьому аналіз значної кількості літератури з теорії держави і права, конституційного права свідчить, що термін «правовий статус» вживається переважно відносно таких категорій, як «людина», «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства», «державний службовець», тобто позначає статус (становище) фізичної особи. Стосовно юридичних осіб (у тому числі органів державної влади) вживається термін «компетенція», який за значенням має бути тотожним терміну «правовий статус» [3, с. 348].

Перші згадування про юридичний статус зустрічаються в працях давньоримських учених. У перекладі з латини це поняття (*status*) означає становище, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі [4, с. 545].

За допомогою даного терміна римські вчені сформулювали категорії, що відбивають окремі аспекти правового становища людини: стан свободи — *status libertatis*, стан громадянства — *status civitatis*, сімейний стан — *status familiae* [5, с. 98].

Близьке до сучасного розуміння поняття «статус» було введено в науковий обіг на початку XX сторіччя розробниками ролевої теорії особистості: амери-

канськими соціологами та психологами Р. Лінтоном, Я. Морено, Т. Парсонсом. Така потреба була викликана необхідністю опису соціальної структури суспільства, яка складається з певного становища людей у суспільстві [6, с. 81].

Особа вступає в різноманітні суспільні відносини, в яких вона виступає в різних якостях, виконує різні соціальні ролі. Ці ролі, тобто становище людини, яке вона займає в соціальній системі та яке визначається за рядом економічних, професійних та інших ознак, характеризуються поняттям статусу [7, с. 27–28].

Дискусія на рубежі 70–80-х років дала змогу виробити наукові підходи до проблеми, розвинути понятійний апарат, розкрити сутність явища тощо. Більшість авторів сходяться в погляді, що правовий статус індивіда з найбільшою повнотою відбиває єдність суспільної ролі особи та її соціального престижу. Це поняття поєднує в собі функціональну та оціночну сторони, показує, що індивід може чинити, що він робить, які результати його дій та як вони оцінюються іншими людьми і суспільством [8, с. 176].

Взаємовідносини особи з суспільством, державою можуть бути охарактеризовані за допомогою виділення різних видів соціальних статусів — функціонально-ролевого, соціального престижу, правового та інших. Правовий статус юридично опосередковує найважливіші, основні зв'язки між індивідами, державою, суспільством. Його характерною рисою є врегульованість нормами права [9, с. 547].

Цей юридичний феномен визначає місце, яке особа посідає в політичному, соціально-економічному, культурному житті країни, у сфері управління державними та суспільними справами [10, с. 339–340], та її соціальну роль [11, с. 233].

За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб'єктами права сво-

їх соціальних функцій. Його зміст визначає межі діяльності особи стосовно інших осіб, колективів, держави, меж її активної та пасивної життєдіяльності й самоствердження [12, с. 117]. У філософському розумінні він визначає собою межі, в яких можуть відбуватися кількісні зміни правового стану конкретних суб'єктів права [13, с. 115].

Правовий статус особи важливий не тільки з погляду виконання функцій і завдань держави. Правовий статус — складова загальної проблеми прав особи. Правильна і всебічна регламентація дає можливість громадянам здійснювати свої права та захищати законні інтереси.

Усвідомлення особою сутності свого правового статусу та реалізація його у відповідних межах є основою правопорядку.

Аналіз спеціальної літератури та положень Закону України «Про державну службу» дає можливість стверджувати, що до ознак, притаманних державному службовцю, слід віднести:

- 1) він є фізичною особою, громадянином України, який має відповідну освіту і професійну підготовку;
- 2) це особа, яка займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Такі посади поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідних для їх виконання кваліфікації та професійної компетентності;
- 3) державний службовець одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету;
- 4) він здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій певного державного органу;
- 5) державний службовець має дотримуватися принципів державної служби та встановлених законодавством обмежень;
- 6) він перебуває під соціально-правовим захистом, який передбачено нормативно-правовими актами.

Аналіз наведених вище ознак дозволяє виокремити кілька рівнів адміністративно-правового статусу державного службовця. По-перше, це індивідуально-особистісний рівень. Безумовно, наявність певних правових ознак є невід'ємною складовою будь-якого правового статусу, однак його реалізація у площині суспільних відносин неможлива без носія такого статусу. Безумовно, вітчизняній науці адміністративного права багато десятиліть не був притаманний індивідуально-особистісний підхід, однак сучасні тенденції розвитку правової науки, зокрема, посилення гуманістичної складової національної правової системи, свідчать про необхідність врахування не лише феномену людини і громадянина як учасника суспільних відносин, а й окремих категорій таких громадян, до яких, зокрема, належать і державні службовці. Вказане уможливає не лише формулювання вимог до заміщення посад державних службовців, їх прав та обов'язків, а й дотримання принципів державної служби та обмежень, з нею пов'язаних. Зокрема, право повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб (п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державну службу» [14]) може бути реалізовано лише на особистісному рівні. Дотримання правил етичної поведінки (п. 2 ч. 1 ст. 8 вказаного Закону [14]) також пов'язано зі складними ціннісно-мотиваційними структурами особистості, без врахування чого вказане положення залишиться декларативним.

По-друге, адміністративно-правовий статус державного службовця слід розглядати на компетенційному рівні. Компетенція як поєднання прав та обов'язків виступає передумовою виникнення адміністративно-правових відносин, в яких державний службовець досягає цілей, поставлених перед державним органом. З огляду на вказане особливу важливість уявляють, на нашу думку, закріплені у ч.1 ст.7 Закону Укра-

їни «Про державну службу» права державного службовця на чітке визначення посадових обов'язків; професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом; безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності [14]. Компетенційний блок адміністративно-правового статусу державного службовця забезпечується також його обов'язком забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів, сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки, виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України [14].

По-третє, важливим елементом адміністративно-правового статусу державного службовця є гарантії його діяльності. Виконання органами виконавчої влади своїх завдань та функцій значною мірою залежить від наявності визначених законодавством особливих умов та засобів, сукупність яких забезпечує можливість державного службовця здійснювати свою діяльність у різних умовах. Важливе значення серед вказаних гарантій мають визначені законом належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; оплата праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу; відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; участь у професійних спілках з метою захисту

своїх прав та інтересів; участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій тощо, захист права на державну службу (ст. 11 Закону України «Про державну службу» [14]).

По-четверте, адміністративно-правовий статус державних службовців має своєю складовою їх юридичну відповідальність. За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» [14] та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом. Крім того, вказаним правовим актом передбачено матеріальну відповідальність державних службовців, Кодексом про адміністративно-правові правопорушення — низку складів адміністративних деліктів, суб'єктами яких є державні службовці, Кримінальним кодексом України — склади кримінальних злочинів, суб'єктами яких є посадові особи тощо.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що розгляд адміністративно-правового статусу державних службовців відповідно до індивідуально-особистісного, компетенційного, гарантійного рівнів та рівня юридичної відповідальності дозволяє створити його теоретичну модель, компоненти якої дозволяють скласти уявлення про найбільш значущі властивості вказаного статусу. Врахування таких властивостей під час удосконалення законодавства про державну службу, відбору на посади державних службовців, їх навчання та професійного просування дасть змогу обирати засоби впливу, які змінюватимуть функціонування системи державної служби у бажаному напрямку та прогнозувати наслідки впливу на один або декілька елементів адміністративно-правового статусу з точки зору досягнення визначеного результату.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Словничок юридичних термінів : навч. посіб. / [уклад. В. П. Марчук]. — К. : МАУП, 2003. — 128 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : Перун, 2005. — 1728 с.
3. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. — М. : ИНФРА-М — НОРМА, 1997. — 570 с.
4. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Бондаренко Г. П. — Львів : АД У, 1975. — 176 с.
5. Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности / Шайкенов Н. А. — Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1990. — 200 с.
6. Лукашевич Н. П. Введение в социологию : учеб.-метод. пособие / Н. П. Лукашевич, Н. В. Туленков. — К. : МАУП, 1996. — 124 с.
7. Радаев В. В. Социальная стратификация : учеб. пособие / В. В. Радаев, О. И. Шкаратан. — М. : Аспект Пресс, 1996. — 318 с.
8. Ануфриев Е. А. Социальный статус и активность личности. Личность как объект и субъект социальных отношений / Ануфриев Е. А. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1984. — 288 с.
9. Большой юридический словарь / [авт.-сост. В. Н. Додонов и др.] ; под ред. А. Я. Сухарева и др. — М. : Инфра-М, 1998. — 790 с.
10. Советское административное право : Государственное управление и административное право / [Азовкин И. А., Алехин А. П., Василенков П. Т. и др.] ; редкол. Ю. М. Козлов и др. — М. : Юрид. лит., 1978. — 358 с.
11. Грибанова М. А. Зміст поняття адміністративно-правового статусу громадянина / М. А. Грибанова // Держава і право : зб. наук. пр. — К., 2001. — С. 230–235. — (Вип. 11 : Юридичні і політичні науки).
12. Витрук М. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Витрук М. В. — М., 1979. — 239 с.
13. Кучинский В. А. Личность, свобода, право / Кучинский В. А. — М. : Юрид. лит., 1978. — 207 с.
14. Про державну службу : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.

REFERENCES:

1. Marchuk, V. (2003). *Slovnichok yurydychnykh terminiv* [Dictionary of legal terms]. Kyiv: MAUP, 128 p. [in Ukrainian].
2. Busel, V. (2005). *Velykyi tлумачnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi mowy* [Great dictionary of the modern Ukrainian]. Kyiv, Irpin: Perun, 1728 p. [in Ukrainian].
3. Korel'skij, V., & Perevalov, V. (Eds.). (1997). *Teorija gosudarstva i prava: ucheb. dlja jurid. vuzov i fakul'tetov* [Theory of state and law: manual for law schools and faculties]. Moscow: INFRA-M — NORMA, 570 p. [in Russian].
4. Bondarenko, H. (1975). *Administrativna vidpovidalnist v SRSR* [Administrative responsibility in USSR]. Lviv: LSU, 176 p. [in Ukrainian].
5. Shejkenov, N. (1990). *Pravovoe obespechenie interesov lichnosti* [Legal security of the interests of an individual]. Sverdlovsk: Publishing house of the Ural University, 200 p. [in Russian].
6. Lukashevich, N., & Tulenkov, N. (1996). *Vvedenie v sociologiju* [Introduction to sociology]. Kyiv: MAUP, 124 p. [in Russian].
7. Radaev, V., & Shkaratan, O. (1996). *Social'naja stratifikacija* [Social stratification]. Moscow: Aspect Press, 318 p. [in Russian].
8. Anufriev, E. (1984). *Social'nyj status i aktivnost' lichnosti. Lichnost' kak ob'ekt i sub'ekt social'nyh odnoszenij* [Social status and activity of an individual. Individual as an object and subject of social relations]. Moscow: Publishing house of Moscow University, 288 p. [in Russian].
9. Suharev, A., & Dodonov, V. (Eds.). (1998). *Bol'shoj juridicheskoj slovar'* [Great law dictionary]. Moscow: INFRA-M, 790 p. [in Russian].
10. Azovkin, I., Alehin, A., & Vasilenkov, P. (1978). *Sovetskoe administrativnoe pravo: Gosudarstvennoe upravlenie i administrativnoe pravo* [Soviet administrative law: Public administration and administrative law]. Y. Koslov (Ed.). Moscow: Yurid. Lit., 358 p. [in Russian].
11. Hrybanova, M. (2001). Zmist poniattia administrativno-pravovoho statusu hromadyanyna [Meaning of the concept of administrative legal status of a citizen]. *Derzhava i pravo: Yurydychni i politychni nauky* [State and law: Legal and political sciences], 11. Kyiv, 230–235. [in Ukrainian].
12. Vitruk, M. (1979). *Osnovy teorii pravovogo polozhenija lichnosti v socialisticheskom obshestve* [Foundations of the theory of legal status of an individual in socialist society]. Moscow, 239 p. [in Russian].
13. Kuchinskij, V. (1978). *Lichnost', svoboda, pravo* [Individual, freedom, law]. Moscow: Yurid. lit., 207 p. [in Russian].
14. Zakon Ukrainy (2016) «Pro derzhavnu sluzhbu» [Law of Ukraine (2016) «On State Services»]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine], 4, art. 43. [in Ukrainian].



УДК 343.8

Кернякевич-Танасійчук Юлія Володимирівна

*Доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного права
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника,
кандидат юридичних наук, доцент*

КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Kernyakevych-Tanasiychuk Yu. V.

The penal policy of Ukraine in conditions of independence

Abstract. The article discusses question of the penal policy of Ukraine in conditions of independence. Analyzes the main stages of formation and development of penal policy independent Ukrainian state. Investigated the existing problems of the modern penal policy of Ukraine and determined the possible prospects of reform.

Key words: *penal policy, an independent Ukrainian state, penal system, penal legislation, reform of the penal system.*

Розпад радянської держави створив сприятливе підґрунтя для реформування кримінально-виконавчої системи і формування національної кримінально-виконавчої політики Української держави.

Кримінально-виконавчу політику України в умовах незалежності, на нашу думку, слід розглядати з точки зору її поділу на два етапи становлення та розвитку, а саме:

1) кримінально-виконавчу політику незалежної Української держави до прийняття Кримінально-виконавчого кодексу України (1991–2003 рр.).

2) сучасну кримінально-виконавчу політику України (2003 р. — до наших днів).

Першим кроком на шляху становлення кримінально-виконавчої системи України було прийняття 11 липня 1991 року постанови Кабінету Міністрів УРСР «Про Основні напрямки реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР», де були визначені проблеми функціонування кримінально-виконавчої системи і першочергові заходи щодо їх розв'язання.

В основу реформи кримінально-виконавчої системи було покладено Декларацію про державний суверенітет України, а також прийняті ООН Мінімальні стандартні правила поводження з засудженими.

Відтоді реформа кримінально-виконавчої системи України, яка плано-мірно здійснюється, зорієнтована на виконання покарань з урахуванням міжнародного досвіду й актів, що стосуються прав людини, принципів гуманізму, демократизму, справедливості, диференціації та індивідуалізації виконання покарань [1, с. 154].

Однак відчутні зміни сталися уже відразу після прийняття названої вище постанови. Так, 20 грудня 1991 р. були змінені й переоголошені Правила внутрішнього розпорядку виправно-трудових установ (засудженим дозволено носіння короткої зачіски, сорочок цивільного зразка, скасовані нагрудні знаки, розширено асортимент дозволених до придбання і збереження продуктів харчування і предметів споживання, у тому числі наручних годинників, спортивних костюмів тощо) [2, с. 115].

22 лютого 1992 р. постановою Кабінету Міністрів України ухвалено порядок, відповідно до якого заробітна плата засудженим нараховується в повному обсязі за чинними тарифами, а відрахування провадяться за фактичними витратами на утримання. 6 березня 1992 р. Верховною Радою прийнято Закон України № 2175-XII «Про скасування покарань у вигляді заслання і вислання», скасована також кримінальна відповідальність за відхилення від цих покарань. Всі особи, які відбували ці покарання в інших регіонах колишнього СРСР, повернуті в Україну [3].

5 серпня 1992 р. Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 448 «Про поліпшення діяльності установ кримінально-виконавчої системи», якою була схвалена пропозиція МВС про повернення громадян, засуджених судами України, що відбувають покарання за її межами, до відповідних установ МВС України. Для її реалізації було передбачено будівництво в окремих областях нових слідчих ізоляторів, виправно-трудова колоній, відкриття колоній-поселень для створення засудженим належних умов тримання і забезпечення їхньої трудової зайнятості [4, с. 195–196].

6 травня 1993 р. Верховна Рада України прийняла постанову «Про створення при виправно-трудова колоніях відділень колоній-поселень для засуджених, які твердо стали на шлях виправлення і переведені у ці колонії визначеннями народних судів».

25 червня 1993 р. затверджена постановою Верховної Ради України Державна програма боротьби зі злочинністю, яка включала 7 розділів, з яких шостий розділ був присвячений питанням удосконалення кримінально-виконавчої системи. Зокрема передбачалося:

1) розроблення і затвердження Програми приведення умов тримання засуджених, які відбувають покарання

у місцях позбавлення волі, а також осіб, що тримаються у слідчих ізоляторах і лікувально-трудова профілакторіях, у відповідність з міжнародними стандартами. Так, 26 січня 1994 р. постановою Кабінету Міністрів України № 31 було затверджено таку Програму;

2) вирішення питання про відкриття виправно-трудова установ на території окремих областей;

3) будівництво слідчих ізоляторів на території окремих областей, забезпечивши першочергове виділення коштів для вносу слідчого ізолятора з м. Києва (на жаль, питання вносу за межі міста Києва Київського СІЗО – відомого як Лук'янівське СІЗО, досі залишається не вирішеним);

4) виділення земельних ділянок низькорентабельних сільськогосподарських підприємств для відкриття на їх базі виправно-трудова колоній-поселень на території окремих областей;

5) надання додаткових пільг з виробничо-господарської діяльності тощо. Так, 6 червня 1994 р. постановою Кабінету Міністрів України № 352 «Про особливості застосування Закону України «Про підприємства в Україні» підприємствам установ з виконання покарань і лікувально-трудова профілакторіїв Міністерства внутрішніх справ України було надано низку пільг. Зокрема, підприємствам установ надавався пріоритет щодо їх залучення до виконання окремих видів робіт і поставок для державних потреб з метою створення робочих місць для залучення до праці кожного засудженого та забезпечення їх обсягом робіт, достатнім для оплати вартості утримання із зароблених ними коштів; підприємства отримали право встановлювати за рахунок зароблених коштів пільги щодо забезпечення засуджених додатковим харчуванням [5, с. 80–81].

М. М. Яцишин, відзначаючи в цілому важливість намічених і реалізо-

ваних програмою заходів боротьби зі злочинністю у найважчі для України кризові роки, стверджує, що її ефективність все ж була низькою. Законодавча і виконавча влада ще не мали у своєму розпорядженні матеріальних і кадрових можливостей для виконання програми. Не було єдиного керівного і координаційного центру. Крім того, значна частина статей програми мала декларативний характер [2, с. 117].

27 липня 1994 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін та доповнень у законодавчі акти України щодо врегулювання деяких питань, пов'язаних з умовами відбування покарання». Згідно із цим законом було введено відстрочку відбування покарання вагітним жінкам та жінкам, які мають неповнолітніх дітей віком до 3 років; дозволено короткострокові відпустки для жінок, які мають дітей віком до 3 років, для їх влаштування у родичів, опікунів, дитячих будинках тощо.

Ефективним стимулом для подальшого вдосконалення діяльності національної кримінально-виконавчої системи був вступ України до Ради Європи у 1995 р., завдяки чому наша держава взяла на себе певні зобов'язання перед міжнародною спільнотою, серед іншого — вивести кримінально-виконавчу систему з підпорядкування МВС України та продовжити реформування кримінально-виконавчого законодавства, виходячи з вимог міжнародних стандартів у цій сфері [6, с. 108].

2 грудня 1996 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1454 «Про невідкладні заходи щодо залучення до праці осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі» було визначено заходи щодо забезпечення вимог законодавства про залучення засуджених до праці, приведення умов їх тримання у відповідність з вимогами Мінімальних Європейських норм і стандартів, стабіліза-

ції фінансового стану установ кримінально-виконавчої системи.

У 1996 році експерти Ради Європи відповідно до рішень Уряду України протягом майже двох місяців провели вивчення чинного законодавства, інших нормативних актів, що регламентували порядок й умови виконання кримінальних покарань та практику їх застосування в Україні. Було детально та кваліфіковано перевірено 22 установи кримінально-виконавчої системи восьми областей. За результатами цього Радою Європи була зроблена та оприлюднена доповідь «Оцінка в'язничної системи України» з рекомендаціями щодо приведення її у відповідність із загальноєвропейськими стандартами, зокрема в якій наголошено на «необхідності створення пенітенціарної служби як автономної соціальної організації» [3].

У підсумку, Президент України 22 квітня 1998 р. видав указ «Про утворення Державного департаменту України з питань виконання покарань» на базі Головного управління виконання покарань МВС України як центральний орган виконавчої влади з тимчасовим підпорядкуванням МВС утворений Державний департамент України з питань виконання покарань.

Указом Президента України від 31 липня 1998 р. затверджено Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань.

12 березня 1999 р. указом Президента України Державний департамент України з питань виконання покарань виведений з підпорядкування МВС та підпорядкований безпосередньо Кабінету Міністрів України.

Формування Державного департаменту України з питань виконання покарань, який уособлює всі функції управління пенітенціарною системою, підпорядковується безпосередньо Кабінету Міністрів України, дає змогу виконати зобов'язання, взяті Україною при вступі до Ради Європи,

та рекомендації експертів Ради Європи щодо припинення усіх зв'язків кримінально-виконавчих структур з військовими, міліцією і демілітаризації усієї кримінально-виконавчої системи. Проведена реорганізація спростила механізм управління кримінально-виконавчою системою, який став більш гнучким, оперативним, дієвим за рахунок концентрації усіх сил і засобів, у тому числі служб охорони, нагляду та безпеки, в одному відомстві, відміни виконання невластивих їй функцій і втручання у справи посадових осіб, які безпосередньо не відповідають за діяльність кримінально-виконавчої системи, зокрема господарську [2, с. 121].

З метою створення належних умов для функціонування кримінально-виконавчої системи 22 квітня 1999 р. Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову № 653 «Про заходи щодо забезпечення діяльності Державного департаменту з питань виконання покарань».

Основою законодавчої матеріальної бази кримінально-виконавчої політики став прийнятий 5 квітня 2001 р. Кримінальний кодекс України, у якому була суттєво змінена система покарань у бік розширення переліку покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.

Процес реформування кримінально-виконавчої системи знайшов своє відображення у Програмі подальшого реформування та державної підтримки кримінально-виконавчої системи на 2002–2005 рр., яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 167 і складалася із шести розділів, другий з яких передбачав вдосконалення законодавчої бази у цій сфері.

Прийняття 11 липня 2003 р. Кримінально-виконавчого кодексу України, який набрав чинності 1 січня 2004 р., стало логічним результатом реалізації другого розділу вищезгаданої Програми і одночасно початком

нового етапу в історії кримінально-виконавчої політики України, який триває й до нині.

Новим КВК України було передбачено створення якісно нової класифікації установ за рівнями безпеки, як у Європі (відкритого типу, мінімального, середнього і максимального рівня безпеки), нову класифікацію і систему розподілу засуджених по установах. Чітке визначення мережі й типів цих установ дало можливість забезпечити роздільне тримання в них засуджених з урахуванням характеру і тяжкості вчиненого злочину, кількості судимостей, психологічних особливостей особи тощо [7, с. 11].

Крім того, КВК України вводиться прогресивна система зміни умов тримання засуджених за рівнем їх виправлення, визначено гарантовані права засуджених, а також чіткіше врегульовано порядок матеріально-побутового, а також медико-санітарного забезпечення засуджених.

23 червня 2005 р. Верховною Радою України прийнятий закон «Про Державну кримінально-виконавчу службу», який закріплює завдання, основні принципи діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України щодо здійснення державної політики у сфері виконання покарань.

3 серпня 2006 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1090 затверджено Державну програму покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006–2010 роки.

Відповідно до указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» створено Державну пенітенціарну службу України, реорганізувавши Державний департамент України з питань виконання покарань, а указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 394/2011 затверджено Положення про Державну пенітенціарну службу України (далі — ДПтС України), яка виступає

центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

О. Шкута зазначає, що за нинішньою термінологією назва центрального органу виконавчої влади у сфері виконання кримінальних покарань (Державна пенітенціарна служба України) відображає ідеальний результат екзекутивної діяльності, а Державної кримінально-виконавчої служби України — реальний [1, с. 156].

На нашу думку, цілком слушною є позиція Т. А. Денисової, яка вважає не продуманим кроком перейменування Державного департаменту України з питань виконання покарань у Державну пенітенціарну службу, всупереч завданням, що стоять перед усіма установами, а не лише перед виправними (виховними) колоніями (і то, завдання «каяття» є лише як гіпотеза науковців) [8, с. 45].

Для приведення умов тримання засуджених до вимог міжнародних стандартів та подальшого реформування Державної кримінально-виконавчої служби України указом Президента України від 8 листопада 2012 року № 631/2012 схвалена Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України (далі — Концепція).

Незважаючи на визначеність проблем кримінально-виконавчої системи на нормативному рівні в Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, а також закріплення в Концепції шляхів і способів розв'язання названих проблем, вони продовжують «успішно» існувати. Як зазначено в Концепції, заходи щодо реформування Державної кримінально-виконавчої служби

України передбачається здійснити протягом 2012–2017 років. Залишається сподіватися, що протягом наступного року буде докладено більше фізичних та фінансових зусиль задля успішного реформування кримінально-виконавчої системи [9, с. 32].

З метою забезпечення ефективної реалізації Концепції була навіть розроблена Державна цільова програма реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 345.

Однак на жаль, цю Державну цільову програму не вдалося втілити в життя, оскільки її чинність була достроково припинена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України».

Наступним важливим актом, спрямованим на забезпечення кримінально-виконавчої політики, є Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу щодо адаптації правового статусу засуджених до європейських стандартів» від 8 квітня 2014 р., внаслідок прийняття якого засуджені до позбавлення волі дочекалися чергового розширення своїх прав. Але, як зазначає О. В. Лисодєд: «потрібен ще дієвий механізм їх реалізації, створити чи удосконалити який та забезпечити його виконання в установах виконання покарань повинна Державна пенітенціарна служба України» [10, с. 19].

29 грудня 2014 р. наказом Міністерства юстиції України № 2186/5 була прийнята нова редакція Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, які покликані регулювати порядок і умови виконання та відбування кримінальних покарань у

виді арешту, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довічного позбавлення волі.

Прийнятий Верховною Радою України 5 лютого 2015 р. Закон України «Про пробацію», запроваджує механізм пробації — системи наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого.

Внаслідок прийняття цього Закону передбачається зменшення чисельності осіб, засуджених до покарань у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, зменшення державних витрат на утримання слідчих ізоляторів та установ виконання покарань [11].

Ще одна подія, про яку не можливо не згадати і яка суттєво вплинула на кримінально-виконавчу політику нашої держави це прийняття Верховною Радою України 26 листопада 2015 р. Закону України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання», так званого «Закону Савченка» — названим за прізвищем одного з його авторів — народного депутата Н. Савченка.

Відповідно до цього Закону зарахування судом терміну попереднього ув'язнення у разі засудження до позбавлення волі у рамках того ж кримінального провадження, в межах якого до особи було застосовано попереднє ув'язнення, здійснюється з розрахунку один день попереднього ув'язнення за два дні позбавлення волі.

Голова фракції партії БПП на той час, а тепер — Генеральний прокурор України, Ю. Луценко стверджував, що цей Закон має на меті дві благі цілі: розвантажити СІЗО і відновити права, обмежені під час утримання під

вартою. «Умови утримання людей у СІЗО набагато важчі і страшніші, ніж перебування у будь-якій в'язниці. Тому логічно, щоб термін у СІЗО мав більшу вагу, ніж у самій в'язниці», — зазначив він. Однак після прийняття Закону були сумніви у тому, наскільки насправді благі цілі переслідував цей документ [12].

Екс-голова ДПТС України С. Старенький констатує: «Станом на 16 січня 2016 року кількість засуджених та ув'язнених в установах ДПТСУ становила 69,5 тис. осіб, з них 16,6 тис. осіб — у слідчих ізоляторах; станом на 15 квітня 2016 року кількість засуджених та ув'язнених становила 63,2 тис. осіб, з них 16,5 тис. осіб — у слідчих ізоляторах. Отже, в результаті дії закону кількість утримуваних в СІЗО по всій Україні знизилася аж на 100 чоловік, в той час як загальна кількість тих, хто відбуває покарання знизилася аж на 6000 чоловік. І це тільки перша хвиля. Другою буде ще більша хвиля засуджених, звільнених умовно-строково (УДЗ), оскільки у всіх скорочено строки, і можливість УДЗ наступить раніше, ніж повинна була. Яскрава ілюстрація представника такої хвилі звільнень — справа Лозинського. Я думаю, що таких лозинських найближчих півроку буде тисяч 7–10. Ви спитаєте мене — чому по «закону Савченка» звільнилось 500 ув'язнених, а загальна статистика по СІЗО зменшилась тільки на 100? Відповідь тут проста — цей закон навпаки стимулює підсудного всіма можливими шляхами затягувати час перебування в СІЗО (неявки адвокатів, подання всіх можливих апеляцій і заяв, симуляція хвороб...). Адже він знає, що з кожним днем знаходження в СІЗО його реальний строк ізоляції стає коротшим іще на день. Тому і стараються побути в СІЗО подовше» [13].

Заслугує на підтримку висловлена у науковій літературі позиція про те, що Закон України «Про вне-

сення зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання» у чинній редакції має певні вади: по-перше, не відповідає своїм анонсованим задачам і не спроможний вирішити справжні проблеми, які існують у місцях попереднього ув'язнення; по-друге, суперечить конституційним, кримінально-правовим і кримінально-процесуальним засадам, які закріплені у законодавстві України та визнані науковою спільнотою, практичними фахівцями в галузі кримінального та кримінально-процесуального права; по-третє, є опосередкованою причиною погіршення криміногенної ситуації в країні, тим самим ставлячи під загрозу життя та здоров'я населення, а також викликає соціальну напругу та незадоволення більшої частини суспільства України [14, с. 27].

2016 рік ознаменувався ліквідацією Державної пенітенціарної служби України з передачею Міністерству юстиції України завдань і функцій з реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Таке рішення затверджено 18 травня 2016 р. постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» № 343. Цього ж дня постановою Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції» № 348 визначено перелік територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби і передбачено утворення шести міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції.

У запропонованій Мінюстом презентації «Реформи пенітенціарної сис-

теми» визначено основні проблеми в системі, основні пріоритети реформи, а також цілі та ключові завдання.

Одночасно не можна не погодитися з думкою М. Романова, який сміливо констатує, що реформа кримінально-виконавчої служби не відрізняється системним підходом, не орієнтована на перспективу, не враховує існуючі проблеми (наприклад, проблема окупованих територій та території проведення антитерористичної операції) і не має чіткого плану дій. Водночас автор виділяє такі основні недоліки сформульованої реформи Мінюсту:

1. Роблять ставку на ресоціалізацію при тому, що зміст цього поняття є незрозумілим і невизначеним.

2. Курс на демілітаризацію і введення нових людей в систему органів виконання покарань неможливі при плановому збереженні 80 % «старого» персоналу.

3. Відмова від скорочень та ротаций на рівнях СІЗО та УВП є помилкою, оскільки більшість проблем і порушень відбувається саме на рівнях СІЗО і УВП.

4. Розробка нового законодавства не є «реформаторською» ідеєю, оскільки цей процес відбувається постійно і, треба відзначити, дуже повільно і, нерідко, неякісно.

5. Порочна практика спроб здійснення реформ без відповідного їх фінансування [15].

Зважаючи на названі недоліки запропонованої Мінюстом реформи кримінально-виконавчої системи, сумнівною видається можливість її ефективної реалізації на практиці. Залишається сподіватися, що у процесі реформування будуть враховані існуючі зауваження, а також буде передбачено відповідне фінансування запланованих заходів, які дозволять наблизити існуючу кримінально-виконавчу систему України до стандартів Європейського Союзу [16, с. 144].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шкута О. Генезис становлення та розвитку кримінально-виконавчої системи незалежної України / О. Шкута // Підприємництво, господарство і право. — 2016. — № 2. — С. 153–157.
2. Яцишин М. М. Історико-правові засади кримінально-виконавчої політики України: монографія / М. М. Яцишин. — Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. — 440 с.
3. Історичний розвиток пенітенціарної системи України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/626509>. — Назва з екрана.
4. Богатирьов І. Г., Копотун І. М. Правове забезпечення функціонування кримінально-виконавчої системи після оновлення Україною своєї незалежності / І. Г. Богатирьов, І. М. Копотун // Право і суспільство. — 2016. — № 2. — С. 194–199.
5. Лучко С. В. Правове забезпечення функціонування пенітенціарної системи після оновлення Україною своєї незалежності: історико-правовий аналіз / С. В. Лучко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. — 2015. — № 4. — С. 77–87.
6. Іваньков І. В. Нормативно-правове забезпечення реформування кримінально-виконавчої системи України в перші роки незалежності (1991–2000 рр.) / І. В. Іваньков // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2012. — № 1. — С. 105–110.
7. Львовичкін В. А. Концептуальні питання реформування кримінально-виконавчої системи України / В. А. Львовичкін // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. — 2002. — № 7. — С. 3–12.
8. Денисова Т. А. Реформування кримінально-виконавчої системи: прорахунки і перспективи / Т. А. Денисова // Кримінально-виконавча політика України та Європейського Союзу: розвиток та інтеграція: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 27 листоп. 2015 р.). — Київ : Ін-т крим.-викон. служби, 2015. — С. 43–45.
9. Кернякевич-Танасійчук Ю. В. Оптимізація кримінально-виконавчої політики як вимога часу / Ю. В. Кернякевич-Танасійчук // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Політика в сфері боротьби зі злочинністю». — Івано-Франківськ, 2016. — С. 31–33.
10. Лисодєд О. В. Новели кримінально-виконавчого законодавства щодо адаптації правового статусу засуджених до позбавлення волі до європейських стандартів / О. В. Лисодєд // Забезпечення прав людини при виконанні кримінальних покарань : матеріали «круглого столу», 12 груд. 2014 р. — Харків, 2014. — С. 15–19.
11. Кобзар Г. Петро Порошенко підписав Закон «Про пробачення» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1424886014>. — Назва з екрана.
12. Кривецький О. Зміни до Кримінального кодексу України щодо удосконалення порядку зарахування судом строку попереднього ув'язнення у строк покарання [Електронний ресурс] / О. Кривецький. — Режим доступу: http://www.nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2104:zakon-savchenko&catid=8&Itemid=350. — Назва з екрана.
13. Старенький С. Наслідки гібридного «Закону Савченка» [Електронний ресурс] / С. Старенький. — Режим доступу: <http://obozrevatel.com/blogs/90854-naslidki-gibridnogo-zakonu-savchenko.htm>. — Назва з екрана.
14. Веселов М., Мураховська Г. Удосконалення порядку зарахування строку попереднього ув'язнення: шлях до гуманізації кримінально-правових відносин в Україні чи забезпечення свободи злочинців? / М. Веселов, Г. Мураховська // Visegrad journal on human rights. — 2016. — № 2/2. — С. 23–28.
15. Романов М. Чи буде справжня пенітенціарна реформа? [Електронний ресурс] / М. Романов. — Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1473358668>. — Назва з екрана.
16. Кернякевич-Танасійчук Ю. В. Реформа кримінально-виконавчої системи України: ефективність її реалізації / Ю. В. Кернякевич-Танасійчук // Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конференції (м. Полтава, 8 грудня 2016 року) : у 2 ч. — Полтава : ПУЕТ, 2016. — Ч. 1. — С. 142–145.

REFERENCES:

1. Shkuta, O. (2016). *Henezys stanovlennia ta rozvytok kryminalno-vykonavchoi systemy nezaleznoi Ukrainy* [The genesis of the formation and development of the penal system of independent Ukraine]. In: *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo* [Business, Economy and Law]. № 2, p. 153–157. [in Ukrainian].
2. Iatsyshyn, M. M. (2010). *Istoryko-pravovi zasady kryminalno-vykonavchoi polityky Ukrainy* [Historical and legal principles of penal policy]. Luts'k: Natsionalnyi universytet imeni Lesi Ukrainky, 440 p. [in Ukrainian].
3. *Istorychnyi rozvytok penitentsiarnoi systemy Ukrainy* [The historical development of the penitentiary system of Ukraine]. [online] Available at: <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/626509>.

- www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/626509. [in Ukrainian].
4. Bohatyrov, I. H., Kopotun, I. M. (2016). *Pravove zabezpechennia funkcionuvannia kryminalno-vykonavchoi systemy pislia onovlennia Ukrainoiu svoiei nezalezhnosti* [Legal functioning penal system after the upgrade of its independence Ukraine]. *Pravo i suspilstvo* [Law and Society]. 2, p. 194–199. [in Ukrainian].
5. Luchko, S. V. (2015). *Pravove zabezpechennia funkcionuvannia penitentsiarnoi systemy pislia onovlennia Ukrainoiu svoiei nezalezhnosti: istoriko-pravovy analiz* [Legal regulation of the operation of the prison system after updating its independence Ukraine: historical and legal analysis]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnogo universytetu vntrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka* [Bulletin of Lugansk State University Interior named after E. O. Didorenka]. № 4, p. 77–87. [in Ukrainian].
6. Ivankov, I. V. (2012). *Normatyvno-pravove zabezpechennia reformuvannia kryminalno-vykonavchoi systemy Ukrainy v pershi roky nezalezhnosti (1991–2000 rr.)* [Regulatory support reform of the penal system of Ukraine in the early years of independence (1991–2000 years)]. In: *Problemy pravoznavstva ta pravookhoronnoi diialnosti* [Problems of Law and Law Enforcement]. № 1, p. 105–110. [in Ukrainian].
7. Lovochkin, V. A. (2002). *Kontseptualni pytannia reformuvannia kryminalno-vykonavchoi systemy Ukrainy* [Conceptual issues of reforming the penal system of Ukraine]. In: *Problemy penitentsiarnoi teorii i praktyky* [Problems of penal theory and practice]. № 7, p. 3–12. [in Ukrainian].
8. Denysova, T. A. (2015). *Reformuvannia kryminalno-vykonavchoi systemy: prorakbunky i perspektyvy* [Reforming the penal system: failures and prospects]. In: *Kryminalno-vykonavcha polityka Ukrainy ta Yevropeiskoho Soiuzu: rozvytok ta intehtratsiia* [The penal policy of Ukraine and the European Union: development and integration: proceedings of the International Scientific Conference (Kyiv, Nov. 27. 2015)]. Kyiv : Instytut kryminalno-vykonavchoi sluzhby, p. 43–45. [in Ukrainian].
9. Kerniakovych-Tanasiichuk, Yu. V. (2016). *Optymizatsiia kryminalno-vykonavchoi polityky yak vymoha chasu* [Optimization of penal policy as a requirement of time]. In: *Materialy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii «Polityka v sferi borotby zi zlochynnistiu»* [Materials of International scientific conference «Politics in the fight against crime»]. Ivano-Frankivsk, p. 31–33. [in Ukrainian].
10. Lysodied, O. V. (2014) *Novely kryminalno-vykonavchoboho zakonodavstva shchodo adaptatsii pravovoho statusu zasudzhennykh do pozbarlennia voli do yevropeiskykh standartiv* [Novels of penal legislation to adapt the legal status of those sentenced to imprisonment with European standards]. In: *Zabezpechennia prav liudyny pry vykonanni kryminalnykh pokaran* : materialy «kruhloho stolu» 12 hrud. 2014 r. [Ensuring human rights in the execution of criminal penalties : materials «round table» on Dec. 12. 2014]. Kharkiv, p. 15–19. [in Ukrainian].
11. Kobzar H. *Petro Poroshenko pidpysav Zakon «Pro probatsiiu»* [Peter Poroshenko has signed the law «On probation»]. [online] Available at: <http://khpg.org/index.php?id=1424886014>. [in Ukrainian].
12. Kryvetskyi, O. *Zminy do Kryminalnobo kodeksu Ukrainy shchodo udoskonalennia poriadku zarakhuvannia sudom stroku poperednobo uviaznennia u strok pokarannia* [Amendments to the Criminal Code of Ukraine concerning improvement of the procedure Court enrollment period in detention sentence]. [online] Available at: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2104:zakon-savchenko&catid=8&Itemid=350. [in Ukrainian].
13. Starenkyi, S. *Naslidky hibrydnobo «Zakonu Savchenko»* [Consequences hybrid «Law Savchenko»]. [online] Available at: <http://obozrevatel.com/blogs/90854-naslidki-gibridnogo-zakonu-savchenko.htm>. [in Ukrainian].
14. Veselov, M., Murakhovska, H. (2016). *Udoskonalennia poriadku zarakhuvannia stroku poperednobo uviaznennia: shliakh do humanizatsii kryminalno-pravovykh vidnosyn v Ukraini chy zabezpechennia svobody zlochynciv?* [Improving the procedure for the duration of detention: the path to humanization of criminal relations in Ukraine or perpetrators of freedom?]. *Visegrad journal on human rights*. 2/2, p. 23–28. [in Ukrainian].
15. Romanov, M. *Chy bude spravzhnia penitentsiarna reforma?* [Will the real prison reform?]. [online] Available at: <http://khpg.org/index.php?id=1473358668>. [in Ukrainian].
16. Kerniakovych-Tanasiichuk, Yu.V. (2016). *Reforma kryminalno-vykonavchoi systemy Ukrainy: efektyvnist yii realizatsii* [The reform of the penitentiary system of Ukraine: the effectiveness of its implementation]. *Adaptatsiia pravovoi systemy Ukrainy do prava Yevropeiskoho Soiuzu: teoretychni ta praktychni aspekty* : materialy Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Poltava, 8 hrudnia 2016 roku) : u 2 ch. [Adapting the legal system of Ukraine to European Union law: theoretical and practical aspects of materials Ukrainian scientific-practical conference (Poltava, December 8, 2016): in 2 parts]. Poltava : PUEI, part 1, p. 142–145. [in Ukrainian].



УДК 347.963 (477)

Жувака Сергій Олександрович

Детектив Третього відділу детективів

Першого підрозділу детективів Головного підрозділу детективів

Національного антикорупційного бюро України

**ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД
У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ
НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ В СКЛАДІ
РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
(ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ СТОЛІТТЯ)**

Zhuvaka S. O.

Directorate of prosecutions in criminal proceedings in the territory of Ukraine in Russian empire (the second part of XIX century)

Abstract. This article is dedicated to the history of directorate of Prosecutions in criminal proceedings in Ukraine after the judicial reform in 1864. There are considered historiography and source base of the studied subject. There is studied scientific opinion on the results of the reorganization of the prosecution; also there are represented still unknown for historical and legal science archival documents.

The author conducted a legal analysis of legal acts in the field of Prosecutions post-reform period. There are considered system and structure of the revised prosecutor's office, maintenance of her activity is analyzed. On the basis of official records that was saved in archives, personnel policy is described in the judiciary.

On the erected statistical information of Ministry of justice of the Russian Empire generalized and analyzed the results of directorate of prosecutions in the separate regions of Ukraine and on the whole on all Russian Empire in a chronologic sequence, in particular in 1872, 1875, 1885, 1892, 1899.

The conducted analysis of statistics consisted in systematization and complex research of indexes of work on the draught of periods covered after: by the amount of cases that were in realization of prosecutors; by the work-load of persons of directorate of prosecutions; by the volumes of the realizations directed in the office of prosecutor and district courts; by effectiveness of preliminary investigation and inquest; by the remain of cases of past years; by duration of directorate of prosecutions; by the amount of prosecutor's protests. A structure and types of criminal offences and misconducts are richly in content analyzed, where the especially represented role of office of prosecutor is in relation to counteraction to criminality.

The author concluded that prosecutors in the post-reform period in Ukraine was characterized by a progressive organization of directorate of Prosecutions and high erudition prosecutors. However, the row of defects is established in activity of office of public prosecutor. Main factor that harmed to efficiency of work of prosecutors is their excessive work-load, that negatively affected the quality of work. Such state generated formalism of directorate of prosecutions, especially in cases of the crimes of small weight.

It is well-proven that reorganization and reformatting of judicial bodies on Ukrainian territory after the declared reform took place slowly and somewhere delayed for many years.

Key words: *directorate of prosecutions, criminal proceedings, functions of office of prosecutor, history of office of public prosecutor, Judicial reform of 1864.*

Постановка проблеми. На сьогодні прокуратура України переживає складний процес реорганізації. Вра-

хування історичного досвіду та національних традицій утворення контролюючих інституцій на те-

ренах нашої держави є запорукою вдалих реформ. Визначальне місце в історії утворення прокурорської системи належить Судовій реформі 1864 року. Як слушно зауважив видатний юрист Є. М. Берендтс, ця подія була одним із головних імпульсів поживлення юридичної думки [1, с. 31]. Наведені процеси широко полемізувалися А. Ф. Коні, який писав, що судова реформа повинна була нанести удар найгіршому з видів свавілля, свавілля судовому, що ховається за маскою формальної справедливості [2, с. 3]. Таким чином, аналіз попередніх прорахунків та перейняття позитивної практики зумовлює актуальність цього дослідження.

Аналіз досліджень. У дореволюційній історіографії реформування прокуратури Російської Імперії, до складу якої входила більша частина українських земель, досліджувались у фундаментальних працях І. Д. Беляєва, М. М. Беляєвського, Є. М. Берендтса, Ф. В. Благовідова, М. А. Буцьковського, В. І. Веретеннікова, М. Ф. Владімірського-Буданова, В. О. Гагена, І. В. Гессена, А. Д. Градовського, В. М. Грибовського, В. О. Григор'єва, О. О. Голубєва, В. П. Данєвського, Г. А. Джаншиєва, П. І. Іванова, М. В. Калачова, М. М. Карамзіна, К. І. Козліної, А. Ф. Коні, О. А. Мірлеса, К. Ж. А. Міттермайера, В. М. Латкіна, К. М. Михайлова, І. В. Михайлова, В. П. Мордухая-Болтовського, М. В. Муравйова, Д. П. Нікольського, К. І. Палена, П. П. Панаєва, О. М. Познянського, С. О. Петровського, А. О. Соколова, А. Т. Тимановського, І. Т. Тарасова, М. А. Тура, В. Я. Фукса, Ю. Я. Хейфіца, О. П. Чебіщева-Дмітрієва та інших.

Особливо поглиблено Судову реформу 1864 року висвітлювали у дореволюційних джерелах: І. В. Гессен «Судова реформа», В. О. Гаген «Нариси з історії сенату в XIX столітті», В. П. Данєвський, «Наше попереднє

слідство, його недоліки і реформа», Г. А. Джаншиєв «Основи судової реформи: (до 25-річчя нового суду)», М. П. Карабчевський «Поблизу правосуддя», К. І. Козлініна «За півстоліття. 1862–1912 рр.» , Карл Жозеф Антон Міттермаєр «Законодавство та юридична практика в новітньому їх розвитку у відношенні до кримінального судочинства», П. П. Панаєва «Нові судові установи», І. Т. Тарасова «Поліція в епоху реформ» та інші.

Метою цієї статті є дослідження наукової думки про результати реалізації Судової реформи 1864 року, вивчення раніше невідомих історико-правовій науці архівних документів, узагальнення та аналіз статистичних даних щодо стану прокурорського нагляду на окремих територіях України.

Основний виклад. Однією із перших базових праць на пострадянському просторі, присвячених історії дореволюційної прокуратури, є монографія С. М. Казанцева «історія царської прокуратури», який опрацював генезис дореволюційної прокуратури та змістовно дослідив основні напрямки діяльності пореформеної прокуратури: нагляд за дізнанням та слідством, підтримання державного обвинувачення [3, с. 125–144].

Серед вітчизняних учених особливий інтерес викликає дисертація Р. В. Савуляка, який простежив процес реорганізації органів прокуратури за судовою реформою 1864 року. Ним було проаналізовано еволюціонування функцій прокуратури на українських землях, діяльності судово-прокурорських органів Російської імперії після ліквідації автономного устрою України та поширення на її території російської державно-правової системи. Як вважає автор, це була прокуратура наглядного типу з широкими повноваженнями здійснення нагляду в усіх сферах суспільного і державного життя. Діяльність прокуратури, як і

інших контрольно-наглядових органів, в цю епоху не відзначалася відкритістю, прозорістю та гласністю практичних дій [4, с. 16–17].

У свою чергу Ю. А. Холод, досліджуючи поліцію Російської імперії в Україні в 1862–1905 рр., також розглянув окремі аспекти правового регулювання прокурорського нагляду за діяльністю правоохоронних органів. Автор розкрив основні форми взаємодії поліцейського апарату самодержавства з прокурорами в українських губерніях у другій половині XIX — на початку XX століття [5, с. 50; 66; 75–76; 86; 101; 107; 127; 137–141].

Водночас, В. В. Сухонос провів системний аналіз умов виникнення прокуратури та основних етапів її розвитку на території України. Науковець дійшов висновку, що з середини XIX століття основною функцією прокуратури було здійснення нагляду для сприяння єдиному розумінню і застосуванню законів, що було спрямовано на зміцнення абсолютистської форми державного правління. У результаті судово-правової реформи 1864 року і запровадження демократичних засад правосуддя було здійснено першу спробу реформування прокуратури відповідно до «європейських стандартів» шляхом згортання її наглядової функції і зосередження діяльності прокуратури на підтриманні державного обвинувачення у суді. Як справедливо зауважив В. В. Сухонос, обмеження повноважень прокуратури було одним з чинників послаблення монархічної влади, яка була повалена в результаті Лютневої революції 1917 року [6].

Однак, попри таку велику кількість робіт, присвячених прокурорському нагляду в пореформений період, змушені констатувати, що вказана тематика розглядалася або ж загалом з іншими адміністративними одиницями Російської імперії, або ж досліджува-

лась локально. Практично ніким не проводилося системне узагальнення і порівняльний аналіз статистичних даних щодо функціонування прокуратури у всіх регіонах України, які входили до складу Російської імперії.

У результаті реорганізації судових інститутів 1864 року в Російській імперії утворювалося 106 окружних судів (далі — ОС) та 14 судових палат (далі — СП). На території України діяли три судові палати: Харківська, Одеська та Київська. Юрисдикція ОС поширювалася наступним чином: до *Київської судової палати* відносились — Житомирський, Київський, Луцький, Могильовський, Ніжинський, Стародубський, Уманський, Черкаський та Чернігівський окружні суди. До *Одеської судової палати* входили Вінницький, Єлисаветградський, Одеський, Кам'янець-Подільський, Кишинівський, Сімферопольський та Херсонський окружні суди. *Харківській судовій палаті* підпорядковувалися Воронежський, Катеринославський, Курський, Лубенський, Орловський, Острогозький, Полтавський, Сумський, Харківський окружні суди [7, с. 133–134]. Прокурори діяли як при судових палатах, так і при окружних судах, які безпосередньо брали участь при розгляді справ.

Правовою основою діяльності прокуратури визначалися Основні положення про прокуратуру 1862 року та Судові статuti 1864 року. Прокуратура позбавлялася права загального нагляду, а функція прокурорів обмежувалася справами «судового відомства». Тобто вони здійснювали державне обвинувачення в судах, а також наглядали за діяльністю поліції та судових слідчих [8, с. 164]. Підставою для відкриття судових установ стало «Положення про введення в дію судових статутів 20 листопада 1864 р.» від 19 жовтня 1865 року [9, с. 120].

Після прийняття Основних положень про прокуратуру 1862 року при-

значення прокурорського нагляду полягало у забезпеченні точного і однакового виконання законів в Російській імперії. Основою діяльності прокурорського нагляду повинні були стати єдність і найсуворіша централізація його органів, чітко встановлена підпорядкованість нижчестоящих прокурорів вищестоящим. У той же час передбачалась незалежність прокуратури від губернських управ. Прокурорам заборонялось втручатися в професійну діяльність суду. Таким чином, дотримувался баланс противаг у судовій системі.

Як і раніше, загальну систему прокурорського нагляду очолював міністр юстиції, який діяв в якості генерал-прокурора у Верховному кримінальному суді. Йому підпорядковувались обер-прокурори касаційних департаментів Сенату і прокурори судових палат, останнім — прокурори окружних судів. Таким чином, діяльність прокуратури стала більш централізованою та мала чітко-вибудовану ієрархію. Проте, при виконанні своїх функціональних обов'язків прокурори всіх рівнів мали керуватися виключно своїм внутрішнім переконаннями та існуючими законами.

До сфери діяльності прокурорів входили наступні повноваження: керівництво поліцейським дільницям; нагляд за діяльністю судових слідчих, присутність при всіх слідчих справах, надання їм вказівок; контролювання взяття особи під варту; можливість вимагати додаткового розслідування; надання висновку у вигляді обвинувального акту про передачу обвинуваченого до суду після закінчення попереднього слідства; надання апеляційного або касаційного протесту після винесення вироку суду; нагляд за дотриманням чиновниками в місцях відбування покарань законодавства; охорона законів держави при розгляді судами цивільних справ [9, с. 118].

До того ж прокуратура певною мірою виконувала адміністративні функції. Наприклад, вони брали участь у справах міського та земського самоврядування, розглядали питання військової повинності. Однак, слід зауважити, що прокурори задіялися не з метою нагляду за законністю, а здебільшого за ними залишалось право вирішального голосу без права протесту на відповідну постанову. Також вони могли брати участь у цивільних і навіть фабрично-заводських справах. Так, наприклад, у 1866 році в м. Миколаєві цехові ремісничі майстри звернулись з проханням до прокуратури не допустити проводити ремесла та всіляке поселення єврейських колоній, що створювало місцевим мешканцям певну конкуренцію. Ремісники вимагали вжити відповідних заходів та звернулись з цього приводу до відомства з питань поселень та колоній [10, арк. 69].

Особливою функцією прокурорів судових палат та округів було здійснення нагляду за дізнанням і слідством. На думку М. В. Муравйова такий нагляд полягав у забезпеченні прямої залежності поліцейських прокурорів, узагальненні відомостей про всі розпочаті слідства (стаття 38 Основних положень про прокурорський нагляд), а також про затриманих осіб у ході дізнання і слідства. Прокурору належав постійний нагляд за провадженням слідства (стаття 47 Основних положень про прокурорський нагляд). Для цього йому надавалась влада пропонувати слідчому, а іноді і прямо вимагати прийняття заходів, необхідних для встановлення істини [11, с. 376].

Вважаємо за необхідне більш детально зупинитися на аналізі окремих норм Статуту кримінального судочинства від 20 листопада 1864 року (далі — Статут) [12]. Повноваження прокурора з нагляду поширювалося з од-

ного боку на слідство, яке здійснювали судові слідчі, та дізнання, яке проводилося поліцією. У Статуті зазначалося, що «прокурори і їхні товариші попередніх справ самі не провадять, але дають лише пропозиції про те судовим слідчим і постійно спостерігають за провадженням цих справ».

У предмет прокурорського нагляду за органами, що здійснюють слідство, входили повноваження з перевірки повідомлення про злочини (стаття 263 Статуту) [Там само, с. 117] та участі при провадженні слідчих дій через спостереження (стаття 280 Статуту) [Там само, с. 121]. Прокурор або його товариш мали право бути присутнім при всіх слідчих діях і розглядати на місці провадження, не зупиняючи ходу слідства; вимагати доповнення попереднього слідства відповідно до вказівок; надавати пропозиції щодо провадження слідчих дій. Згідно статті 281 Статуту для слідчого було обов'язком виконання вимог прокурора лише за умов: якщо ця вимога за своїм змістом стосується дослідження злочину або збирання доказів і якщо вона була законною [Там само, с. 121].

Одним з повноважень прокурора, визначалося право порушувати кримінальні справи (стаття 297 Статуту) [13, с. 128] та обов'язок щодо складання обвинувального акту та передачу обвинуваченого під суд (стаття 519 Статуту) [Там само, с. 187].

Прокурор, під наглядом якого провадилося слідство або дізнання, за порушення, допущенні поліцейськими чинами чи судовими слідчими, вправі був притягнути до відповідальності або звернутись з пропозицією про покарання до безпосереднього керівництва (статті 1092–1094). При цьому начальство могло не погодитися з цим. У такому випадку незгода вирішувалася в залежності від службового рангу чиновника або губернським правлінням, або першим департаментом Сенату [5, с. 141].

Особлива увага прокурорів приділялася розстановці кадрів, ними ретельно характеризувалася професійна придатність особи при відборі кандидатур на різні посади у судових органах. Так, у конфіденційному листі прокурора Харківської судової палати Яновського Валер'яна Раймондовича прокурору Полтавського окружного суду від 20 грудня 1890 року йшлося наступне: «...Покірніше прошу, Ваше Високородіє, повідомити мені дані про моральні якості та службову діяльність судового слідчого першої дільниці Полтавського повіту Квапшевського і Вашу думку про те, чи може бути надана йому, з користю для справи, посада повітового члена окружного суду, на яку він сам проситься» [13, арк. 1]. Аналогічним чином вирішувалося питання про призначення на посаду членів окружних судів. Наприклад, у циркулярному відношенні від 31 серпня 1894 року № 17935 Директора 2-го департаменту Міністерства юстиції Прокурору Харківської судової палати В. Р. Яновському повідомлялося, що на думку Міністра юстиції, казенні члени окружних судів для належного виконання покладених за законом обов'язків, повинні володіти ґрунтовними знаннями як по кримінальній частині, так і цивільній і бути не лише взагалі здібними і старанними судьями, а й, понад усе бути людьми, які володіють службовим тактом [13, арк. 42].

Не менш ретельно розглядалися кандидатури на посади товариша прокурора. Проілюструємо це з таємної переписки від 9 березня 1890 року прокурора Харківської Судової палати та Полтавського окружного прокурора: «... покірніше прошу, Ваше високородіє, повідомити мені обставини і відверті відомості про здібності і моральні якості судового слідчого Полтавського Окружного суду, які, на вашу думку, свідчать про те, що той заслуго-

вує посади товариша прокурора окружного суду. Якщо в зазначеному окрузі є кандидати, які більше заслуговують на призначення товариша прокурора, а Ви б визнавали їх більш бажаними, то прошу Вас про те мені відверто заявити» [13, арк. 3]

За допомогою аналізу збережених архівних документів та «Зведень статистичних відомостей по справах кримінальних, установами, які діють на підставі статутів 20 листопада 1864 року», які узагальнювалися Міністерством юстиції відповідно до звітів судових палат та окружних судів, зокрема за 1872, 1875, 1885, 1892 та 1899 роки [14; 15; 16; 17; 18], спробуємо стан прокурорського нагляду на окремих землях сучасної України, які знаходилися під владою Російської імперії.

Кількість *направлених прокурорам проваджень* у 1873 році по судових округах Одеської СП сягала 86,8 %, а в Харківській СП — 84,4 % [14, с. 7], решта справ направлялась мировим судьям та іншим відомствам. Однак з часом цей показник став поступово збільшуватися. Так, у 1875 році в Одеській СП частка піднаглядних прокуророві справ становила 88 %, а в Харківській СП — 86 % [15, с. 11]. Такий стан цілком відповідав середнім показникам роботи інших судових палат Російської імперії.

Однак дуже великий обсяг накопиченого залишку судових справ були нерозглянутими і переходили на наступний рік. Так, у 1873 році по округах Харківської СП перейшло 5145 справ, а Одеської СП — 2713, що значно більше, ніж в інших регіонах. Для порівняння зазначимо, у Петербурзькій — 885, Казанській — 1493, Саратовській — 1480. Це свідчить про надзвичайну завантаженість прокурорів окружних судів на території України, а також те, що тодішні українські землі були найбільш заселеними.

Кількість справ, які підлягали розгляду прокурорами, станом на 1 січня

1873 року, в Харківській СП становила 17445 справ, в Одеській СП — 11679, з яких розглянуто було: у Харківській — 16294 (93 %), а у Одеській — 8818 (75 %). Тоді як середній показник по державі складав 89 % [14, с. 9]. Округи Одеської судової палати за результатами роботи дещо відставали від округів Харківської і Київської судових палат, оскільки пізніше всіх закінчили процес реорганізації судових та правоохоронних органів на місцях.

Для того, щоб визначити дійсний стан оперативності розгляду судових справ прокурорами, розглянемо деякі локальні звіти тривалості проваджень по окремих регіонах. У 1873 році справ, які були розглянуті строком *до одного місяця*, у судових округах Харківської судової палати встановлювалось 43,4 %, в Одеській — 44 %; *строком від одного до двох місяців*: в Харківській СП — 15 %, в Одеській — 18,4 %; *від двох до шести місяців*: у Харківській СП — 17,1 %, в Одеській — 18,4 %; *від шести місяців до одного року*: у Харківській СП — 11,4 %, в Одеській — 11,2 %; більше одного року: в Харківській СП — 13,1 %, в Одеській — 8 % [14, с. 8]. У подальшому справи розглядалися повільніше. Так, у 1875 році строком *до одного місяця рішення приймалися* у 20 % випадків у Харківській СП, а у 25 % — в Одеській; *строком від одного до двох місяців*: в Харківській СП — 12 %, в Одеській — 17 %; *від двох до шести місяців*: у Харківській СП — 25 %, в Одеській — 33 %; *від шести місяців до одного року*: в Харківській СП — 14 %, в Одеській — 13 %; більше одного року розглядалися в Харківській СП — 11,4 %, тоді як в Одеській — 8 % [15, с. 7].

Таку тенденцію можливо пояснити недостатністю виробленої практики і накопиченням великого обсягу нерозглянутих справ із попередніх років.

Із часом ситуація щодо оперативності розгляду судових справ була змінена на краще. У 1885 році: *строком до*

одного місяця в окружних судах та судових палатах розглядалося: в Харківській — 10243, Одеській — 1166, Київській — 3619; *від одного до двох місяців*: у Харківській — 3572, Одеській — 430, Київській — 1191; *від двох до шести місяців*: у Харківській — 3480, Одеській — 449, Київській — 1957; *від шести місяців до одного року*: в Харківській — 910, Одеській — 124, Київській — 548; *більше одного року*: Харківській СП — 373, Одеській — 46, Київській — 208. Тож бачимо, що переважна кількість справ розглядалася від одного до двох місяців [16, с. 9–12].

У 1892 році більша частина справ розглядалися вже строком до одного місяця, а кількість тих, що довше, пропорційно зменшилась. Зокрема, строком *до одного місяця розглядалися*: в Харківській СП — 11726, Одеській 1364, Київській — 4295; *строком від одного до двох місяців*: в Харківській 6338, Одеській — 1364, Київській — 2020; *від двох до шести місяців*: у Харківській 5905, Одеській — 439, Київській — 2376; *від шести місяців до одного року*: в Харківській — 808, Одеській — 66, Київській — 513; *більше одного року*: Харківській СП — 58, Одеській — 2, Київській — 64 [17, с. 8–11].

Однак, дослідивши великий обсяг архівних документів із фондів Державного архіву Полтавської області (Фонди 137, 138, 768) та Державного архіву Миколаївської області (Фонди 239, 249, 291) змушені констатувати, що у переважній більшості випадків прокурорський нагляд у справах з часом почав набувати більш формального характеру. Це було зумовлено надмірною завантаженістю прокурорів, які просто фізично не могли осягнути величезний об'єм роботи. Це призвело до того, що прокурори почали обмежувалися єдиною поміткою на матеріалах справи типу «Проглянуто», «Бачив», «Дивився» тощо. Конкретні вказівки або інструкції щодо

попереднього слідства та дізнання зустрічалися вкрай рідко.

У зв'язку з цим доречним є розглянути питання стосовно завантаженості прокурорів. Основним показником їх зайнятості встановлювалася кількість розглянутих особою проваджень протягом одного року.

Аналізуючи стан роботи прокурорів, можемо констатувати, що статистика по окремих судових округах значно відрізняється. Наприклад, у 1873 році у Харківській СП на одну особу справ прокурорського нагляду припадало: в Ізюмському — 294, Полтавському — 277, Харківському — 387, а в Одеській СП: Херсонському — 230, Одеському — 255, Катеринославському — 222, Сімферопольському — 138 [14, с. 78, 82, 94, 100, 102, 104, 108].

Водночас, найбільша кількість *нерозглянутих справ* на одного прокурора була в Одеській СП: у середньому — 56 справ на одну особу, тоді як у Харківській СП — 7 справ [14, с. 9].

Більш детально проаналізуємо окремі судові округи. Так, у Херсонському окружному суді за прокурорами закріплювалось по 130 судових справ, Одеському — 50, Катеринославському — 27. У той час у прокуратурах окружних судів Харківської судової палати мала місце інакша ситуація, а саме: у Сумському ОС — 10, Ізюмському ОС — 9, Полтавському ОС — 4, Харківському ОС — 3. Такий стан роботи прокурорів окружних судів Одеської СП пояснюється, насамперед, браком кадрів і великим обсягом не розглянутих проваджень, які залишились з минулих років.

У зв'язку з цим можемо констатувати, що запровадження Судових реформ на території сучасної України відбувався дуже повільно. Особливо це стосувалося Одеської судової палати, де процес реорганізації затримувався не на один рік, що не могло не позначитися на якості роботи проку-

рорів. З архівних документів Миколаївського стряпчого Херсонського повіту Херсонської губернії нами було встановлено, що до 1868 року, як і раніше, діяв Миколаївський та Очаківський городовий стряпчий Знаменський, хоча ця посада була скасована вже чотири роки тому. З переписки Херсонського губернського прокурора та городового стряпчого Миколаєва від 18 червня 1866 року (вх. № 43) демонструється, що після оголошеної реформи 1864 року функціонування судово-прокурорських органів довгий час продовжувало діяти за старим зразком. У наведеному листі підлеглим надавались інструкції та роз'яснення єдиної форми для донесень по арештантах у відповідності з циркулярними приписами від 24 квітня 1863 року № 2029 [19, арк. 10]. Із зазначеного документа видно, що відповідні настанови доходили до їх виконавців із запізненням у декілька років.

Місцями нам довелося знайти підтвердження фактів відвертого саботажу з боку місцевих органів влади щодо утворення Одеської судової палати. Так, наприклад, у 1866 році у листі Очаківської городової ратуші повідомлялося про неможливість відправки судових справ періоду 1801–1831 років в Одеський суд у зв'язку з тим, що їх не вдалося зберегти і вони всі повністю згнили. Таким чином, були зібрані для передачі лише незначна частина справ [19, арк. 21]. Подібний процес гальмування реорганізації прокурорсько-судової системи у постреформений період спостерігався в інших окружних судах Одеської судової палати. Згодом було прийнято «Височайше затвердження 30 червня 1868 р. думки Державної ради про введення судових статутів в округах Одеської судової палати», а повне перереформування прокуратури у цьому регіоні завершилося лише в 1869 році. Із середини 1870-х років ме-

ханізм функціонування судово-прокурорських органів в Одеській СП поступово налагодився і вийшов на середньо-державний рівень.

Із збережених архівних фондів і матеріалів: заповнених бланків і таблиць, підготовлених рапортів та інших звітних документів установлено, що прокурорам належало розглядати велику кількість справ про *злочини проти порядку управління*. У 1873 році по судових округах їх кількість складала: в Ізюмському ОС — 97, Катеринославському ОС — 68, Одеському ОС — 104, Полтавському ОС — 133, Сімферопольському ОС — 55, Сумському ОС — 40, Харківському ОС — 136, Херсонському ОС — 39. Серед таких правопорушень найбільш поширеними були *службові підроблення*. Кількість таких справ була наступна: в Ізюмському ОС — 5, Катеринославському ОС — 2, Одеському ОС — 5, Полтавському ОС — 25, Сімферопольському ОС — 1, Сумському ОС — 4, Харківському ОС — 14, Херсонському ОС — 2.

Можемо констатувати, що з часом обсяг виявлених службових правопорушень значно зменшився. Зокрема, у 1875 році в Ізюмському ОС розглядалося 57 справ, Катеринославському ОС — 48, Одеському ОС — 61, Полтавському ОС — 94, Сімферопольському ОС — 48, Сумському ОС — 41, Харківському ОС — 73, Херсонському ОС — 80. Із наведеної статистики можемо пересвідчитись у позитивних результатах роботи прокурорів, за виключенням Сумського та Херсонського окружних судів. Варто зауважити, що чільне місце у цьому належало саме діяльності прокуратури. Для порівняння зазначимо, що загалом кількість розглянутих прокурорським наглядом та окружними судами справ про службові злочини, у звітному періоді складала 2887, у мирових судах — 37, в інших відомствах — 215 [15, с. 140].

Не менш поширеним прокурорський нагляд спостерігається у справах про *злочини і проступки проти віри*. У тому ж 1873 році, їх кількість складала: в Ізюмському ОС — 26, Катеринославському ОС — 17, Одеському ОС — 23, Полтавському ОС — 33, Сімферопольському ОС — 13, Сумському ОС — 7, Харківському ОС — 19, Херсонському ОС — 10 [14, с. 78, 82, 94, 100, 102, 104, 108]. До таких злочинів відносилися святотатство, порушення присяги, розривтя могил, а в деяких випадках могли бути і різного роду побутові конфлікти, що суперечать релігійним нормам. До наших днів збереглася справа 1866 року з приводу заяви міщанки Федори Червоненкової, про те що її було вигнано з речами на вулицю співмешканцем, який мав намір влаштувати її у публічний будинок, що особливо зганьбило жінку перед громадою. У його вчинках вбачалося порушення християнської моралі. Після чого, прокурор доручив підлеглим вжити невідкладних заходів для притягнення до відповідальності кривдника за для збереження жіночої честі та гідності [10, арк. 383].

Крім того, прокурорами розглядалася велика кількість різноманітних справ. Спробуємо проілюструвати загальну картину обсягу прокурорського нагляду за справами про інші злочини відповідно до показників 1873 року по різних судових округах.

Справи щодо злочинів по державній та цивільній службі: в Ізюмському ОС — 104, Катеринославському ОС — 23, Одеському ОС — 32, Полтавському ОС — 103, Сімферопольському ОС — 8, Сумському ОС — 23, Харківському ОС — 55, Херсонському ОС — 16.

Злочини проти майна і доходів казни: в Ізюмському ОС — 39, Катеринославському ОС — 21, Одеському ОС — 97, Полтавському ОС — 118, Сімферопольському ОС — 6, Сумсько-

му ОС — 16, Харківському ОС — 29, Херсонському ОС — 15.

Проти громадського устрою та благочинну: в Ізюмському ОС — 48, Катеринославському ОС — 173, Одеському ОС — 246, Полтавському ОС — 120, Сімферопольському ОС — 58, Сумському ОС — 23, Харківському ОС — 44, Херсонському ОС — 56.

Вбивства: в Ізюмському ОС — 88, Катеринославському ОС — 83, Одеському ОС — 108, Полтавському ОС — 199, Сімферопольському ОС — 50, Сумському ОС — 55, Харківському ОС — 84, Херсонському ОС — 39.

Самогубства: в Ізюмському ОС — 14, Катеринославському ОС — 16, Одеському ОС — 46, Полтавському ОС — 91, Сімферопольському ОС — 7, Сумському ОС — 29, Харківському ОС — 45, Херсонському ОС — 12.

Злочини проти життя, здоров'я, свободи, честі приватних осіб: в Ізюмському ОС — 88, Катеринославському ОС — 107, Одеському ОС — 155, Полтавському ОС — 190, Сімферопольському ОС — 70, Сумському ОС — 78, Харківському ОС — 136, Херсонському ОС — 69.

Проти сімейних прав: в Ізюмському ОС — 21, Катеринославському ОС — 35, Одеському ОС — 18, Полтавському ОС — 91, Сімферопольському ОС — 22, Сумському ОС — 28, Харківському ОС — 19, Херсонському ОС — 29.

Розбої: в Ізюмському ОС — 5, Катеринославському ОС — 15, Одеському ОС — 12, Полтавському ОС — 8, Сімферопольському ОС — 5, Сумському ОС — 3, Харківському ОС — 9, Херсонському ОС — 4.

Грабелжі: в Ізюмському ОС — 68, Катеринославському ОС — 40, Одеському ОС — 101, Полтавському ОС — 103, Сімферопольському ОС — 69, Сумському ОС — 31, Харківському ОС — 96, Херсонському ОС — 55.

Крадіжки: в Ізюмському ОС — 682, Катеринославському ОС — 806,

Одеському ОС — 1076, Полтавському ОС — 1492, Сімферопольському ОС — 395, Сумському ОС — 385, Харківському ОС — 760, Херсонському ОС — 485 [14, с. 78, 82, 94, 100, 102, 104, 108].

Важлива роль у дотриманні законності належала прокурорським протестам на вироки окружних судів. Однак, змушені констатувати, що у судовій практиці їх застосування було вкрай винятковим. Так, приміром, в Одеській СП у 1892 році у межах прокурорського нагляду на вироки окружних судів було винесено: у Херсонському ОС — 3 протести, Катеринославському — 12, Сімферопольському ОС — 5, Єлисаветградському ОС — 8. Майже аналогічною була ситуація в судових округах Київської СП. Так, в Житомирському ОС — 2, Київському ОС — 8, Луцькому ОС — 1, Чернігівському ОС — 1, а у Стародубському та Могильовському окружних судах не було винесено жодного протесту [17, с. 22–23].

У 1899 році в апеляційній інстанції прокурорських протестів на вироки судових палат взагалі майже не винеслося. Так, у Київській СП було по одному протесту — в Київському та Луцькому окружних судах; в Одеській СП лише один — у Кам'янець-Подільському ОС, а в Харківській СП — жодного [18, с. 54–66]. Наведене свідчить про недосконалість тодішньої системи перегляду судових рішень.

Висновки. Прокуратура у пореформеній період на теренах України характеризувалася прогресивною організацією прокурорського нагляду та високою освіченістю працівників прокуратури. Особливо слід відзначити високий рівень інформаційно-аналітичної роботи Міністерства юстиції Російської імперії по узагальненню результатів прокурорського нагляду в окремих регіонах і загалом по всій державі. Формування прокурорської та судової статистики полягало в систематизації та комплексному

аналізі показників роботи на протязі звітних періодів за: кількістю справ, які перебували у провадженні; завантаженістю осіб прокурорського нагляду; обсягами проваджень, направлених в прокуратуру та окружні суди; результативністю попереднього слідства та дізнання; залишком судових справ минулих років; тривалістю прокурорського нагляду; кількістю і результативністю прокурорських протестів. Для наочності усі звіти статистичних даних ілюструвалися діаграмами й супроводжувалися таблицями, що містили основні показники роботи прокурорів як судових палат, так і окремих округів, узагальнюючи та порівнюючи їх між собою. Більше того, у звітах Міністерства юстиції змістовно аналізувалися структура і види кримінальних правопорушень та проступків, де спостерігається визначна роль прокуратури щодо протидії злочинності. Все це надало нам змогу виявити низку тенденцій і прийти до відповідних висновків.

Однак, у діяльності прокуратури на українських землях того часу вбачається багато недоліків, які були типовими та особливо не відрізнялися від тих, що мали місце в інших регіонах Російської імперії. Головними чинниками, які шкодили ефективності роботи прокурорів, була надмірна їх завантаженість. Це не могло не позначитися на якості їх роботи, що тягло за собою негативні наслідки. Такий стан породжував формалізм прокурорського нагляду, особливо у справах про злочини невеликої тяжкості.

Реорганізація та переформатування судових органів на теренах України відбувалися повільно і подекуди затягнулися на роки. Це також позначилося на низьких показниках роботи прокурорів у окремих округах.

Таким чином, для успішного реформування правоохоронної системи в Україні, доцільно враховувати пози-

тивний досвід, національні традиції та ментальність населення при побудові контрольно-наглядових інституцій. Також важливо зважати на можливі несприятливі наслідки від різких та кардинальних змін в організацій-

но-функціональному устрої діяльності судово-правоохоронних органів. Відповідні реформи будуть вдалими лише за умови їх поетапного впровадження з одночасною підготовкою та адаптацією прокурорських кадрів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Берендтс Э. Н. Связь судебной реформы с другими реформами императора Александра II и влияние ее на государственный и общественный быт России / Э. Н. Берендтс. — Петроград: Сенат. тип., 1915. — 202 с.
2. Кони А. Ф. Отцы и дети судебной реформы: (к пятидесятилетию судеб. уставов) 20 ноября 1864 — 1914 / А. Ф. Кони. — М.: Т-во И. Д. Сытина, 1914. — 296 с.
3. Казанцев С. М. История царской прокуратуры [Текст] / С. М. Казанцев; Санкт-Петербургский гос. ун-т. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1993. — 216 с.
4. Савуляк Р. В. Реорганізація органів прокуратури за судовою реформою 1864 року в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Р. В. Савуляк. — Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 2011. — 22 с.
5. Холод Ю. А. Загальна поліція Російської імперії в Україні в 1862–1905 рр.: дисертація дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. — Національний університет внутрішніх справ / Ю. А. Холод. — Харків, 2002. — 209 с.
6. Сухонос В. В. Прокуратура в державному механізмі Російської імперії після судової реформи 1864 року / В. В. Сухонос. — Суми: Унів. кн., 2012. — 103 с.
7. Курас Т. А. Вопросы подсудности дел судебным палатам в Российской империи (1864–1917) // Сибирская ссылака [Текст]: сб. науч. ст. Вып. 4 (16) / [редкол. В. М. Андреев и др.] / Т. А. Курас. — Иркутск: Оттиск, 2007. — 529 с.
8. Горячковская Ю. М. Прокуратура и прокурорский надзор России в XVIII-начале XX вв.: историко-правовое исследование / Ю. М. Горячковская: дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.01. — Белгород, 2001. — 195 с.
9. Иванова, О. А. Прокурорський нагляд в Криму (1803–1917 рр.) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. А. Иванова; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». — Київ, 2013. — 201 с.
10. Державний архів Миколаївської області. Фонд 249, опис 1, справа 3. Миколаївський стряпчий, м. Миколаїв Херсонської губернії 1865–1868 рр. — 412 арк.
11. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Пособие для прокурор. службы / [Соч.] Н. В. Муравьева, прокурора Моск. судеб. палаты. Т. 1. — М.: Унив. тип., 1889. — 1 т.; Прокуратура на Западе и в России. — 1889. — 552 с.
12. Судебные Уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны / В 5 выпусках. — СПб.: Изд. Гос. канцелярии, 1866. Часть вторая (Устав уголовного судопроизводства). — 504 с.
13. Державний архів Полтавської області. — Фонд 138, опис 1, справа 1. Переписка з прокурором Харківської губерніальної судової палати і товаришів прокурора Полтавського окружного суду про моральні та службові характеристики службовців Полтавського окружного суду за 1890 р. — 134 арк.
14. Свод статистических сведений по делам уголовным, учреждениями действующих на основании уставов 20 ноября 1864 г. в 1873 году. — СПб.: Изд. Министерства юстиции, 1874. — 414 с.
15. Свод статистических сведений по делам уголовным, учреждениями действующих на основании уставов 20 ноября 1864 г. в 1875 году. — СПб.: Изд. Министерства юстиции, 1876. — 403 с.
16. Свод статистических сведений по делам уголовным, учреждениями действующих на основании уставов 20 ноября 1864 г. в 1885 году. — СПб.: Изд. Министерства юстиции, 1886. — 306 с.
17. Свод статистических сведений по делам уголовным, учреждениями действующих на основании уставов 20 ноября 1864 г. в 1892 году. — СПб.: Изд. Министерства юстиции, 1893. — 336 с.

18. Свод статистических сведений по делам уголовным, учреждениями действующим на основании уставов 20 ноября 1864 г. в 1899 году. — СПб.: Изд. Министерства юстиции, 1900. — 656 с.

19. Державний архів Миколаївської області. — Фонд 249, опис 1, справа 2. Миколаївський стряпчий, м. Миколаїв Херсонського повіту Херсонської губернії. — 114 арк.

REFERENCES:

1. Berendts E. N. (1915). *Svyaz sudebnoy reformy s drugimi reformami imperatora Aleksandra II i vliyaniye ee na gosudarstvennyy i obshchestvennyy byit Rossii* [Connection of judicial reform with other reforms of emperor Alexander II and influence of its on the state and public way of life of Russia]. Petrograd: Senats'ka tipografia [Petrograd: the Senate printing-house]. 202 p. [in Russian].
2. Koni, A. F. (1914). *Ottsy i deti sudebnoy reformy: (K pyatidesyatiletuyu sudeb. ustavov) 20 noyabrya 1864 — 1914* [Fathers and children of judicial reform : (To the quinquennium of judicial charters) on November, 20, 1864 — 1914]. M.: t-vo I. D. Sytitina. 296 p. [in Russian].
3. Kazantsev, S. M. (1993). *Istoriya tsarskoy prokuratury* [The history of the royal prosecutor's office]. Izd-vo Sankt-Peterburgskogo un-ta. 216 p. [in Russian].
4. Savulyak, R. V. (2011). *Reorganizatsiya organiv prokuratury za sudovoyu reformoyu 1864 roku v Ukraini* [Reorganization of organs of office of prosecutor is after judicial reform of 1864 in Ukraine]: (synopsis of dissertation of candidate of Legal Sciences). Lvivskiy natsionalniy universitet imeni Ivana Franka, Lviv. 22 p. [in Ukrainian].
5. Holod, Yu. A. (2002). *Zagalna politsiya Rosiys'koyi Imperiyi v Ukraini v 1862–1905 rr.* [A general police of the Russian empire in Ukraine in 1862–1905]: Dissertation of candidate Jurisprudence. Natsionalniy universitet vnutrishnih sprav, Kharkiv. 209 p. [in Ukrainian].
6. Sukhonos, V. V. (2012). *Prokuratura v derzhavnomu mekhanizmi Rosiys'koyi imperiyi pishlya sudovoy reformy 1864 roku* [An office of prosecutor in the state mechanism of the Russian empire after judicial reform of 1864]. Sumy: Univ. kn. 103 p. [in Ukrainian].
7. Kuras, T. L. (2007). *Voprosy podsudnosti del sudebnym palatam v Roossiyskoy imperii (1864–1917)* [Questions of cognizance of cases to the trial chambers in the Russian empire (1864–1917)]. 4 (16), Irkutsk: Ottisk. 529 p. [in Russian].
8. Goryachkovskaya, Yu. M. (2001). *Prokuratura i prokurorskiy nadzor Rossii v XVIII-nachale XX vv.: Istoriko-pravovoe issledovanie* [Office of prosecutor and directorate of prosecutions of Russia in XVIII — beginning of XX century: historical and legal research]: dissertation of candidate of Legal Sciences: 12.00.01. Belgorod [Belgorod]. 195 p. [in Russian].
9. Ivanova, O. A. (2013). *Prokurorskiy nabliad v Krymu (1803–1917 rr.)* [Directorate of prosecutions in Crimea (1803–1917)]. Dissertation of candidate of Legal Sciences. Kyiv. 201 p. [in Ukrainian].
10. *Derzhavnyi arkhiv Mykolainkoi oblasti. Fond 249, opis 1, sprava 3. Mykolainkij stryapchij, m. Mykolain Khersonskoho povitu Khersonskoi hubernii 1865–1868 rr* [Record office of the Mykolain area. Fund 249, description 1, case №3. Mykolain of the Kherson district of the Kherson province 1865–1868]. 412 p. [in Ukrainian].
11. Muravev, N. V. (1889). *Prokurorskiy nadzor v ego ustroystve i deyatelnosti: Posobie dlya prokuror. sluzhby* [Directorate of prosecutions in his device and activity : Manual for prosecutor's service] Moscow: University printing-house. 552 p. [in Russian].
12. *Sudebnye Ustavy 20 noyabrya 1864 goda s izlozheniem rassuzhdeniy, na koib oni osnovaniy* [Judicial Charters of November, 20, 1864 with exposition of reasoning, which they are based on]. St. Petersburg, Izd. Gos. kantselyarii, 1866. Chast vtoraya (Ustav ugovnogo sudoproizvodstva). 504 p. [in Russian].
13. *Derzhavnyi arkhiv Poltavskoi oblasti. Fond 138, opis 1, sprava 1. Perepyska z prokurorom Kharkivskoi hubernalnoi sudovoi palaty i tovaryshev prokurora Poltavskoho okruzhnogo sudu pro moralni ta sluzhbovi kharakterystyky sluzhbovtiv Poltavskoho okruzhnogo sudu za 1890 r* [Record office of the Poltava area. Fund 138, description 1, case 1. Correspondence with the prosecutor of Kharkiv province of trial chamber and comrades of prosecutor of the Poltava circuit court about moral and official descriptions of office workers of the Poltava local court after 1890]. 134 p. [in Ukrainian].
14. *Svod statisticheskikh svedeniy po delam ugovnyim, uchrezhdeniyami deystvuyuschib na osnovanii ustavov 20 noyabrya 1864 g. v 1873 godu* [Vault of statistical information in matters criminal, by establishments of operating on the basis of charters of November, 20 1864 in 1873]. 1874. St. Petersburg, Izd. Ministerstva yustitsii. 414 p. [in Russian].
15. *Svod statisticheskikh svedeniy po delam ugovnyim, uchrezhdeniyami deystvuyuschib na osnovanii ustavov 20 noyabrya 1864 g. v 1875 godu* [Vault of statistical information in matters criminal, by establishments of operating on the basis of charters of November, 20 1864 in 1875]. 1876. St. Petersburg: Izd. Ministerstva yustitsii. 403 P. [in Russian].

16. *Svod statisticheskikh svedeniy po delam ugolovnyim, uchrezhdeniyami deystvuyuschih na osnovanii ustavov 20 noyabrya 1864 g. v 1885 godu* [Vault of statistical information in matters criminal, by establishments of operating on the basis of charters of November, 20 1864 in 1885]. 1886. St. Petersburg: Izd. Ministerstva yustitsii 306 p. [in Russian].

17. *Svod statisticheskikh svedeniy po delam ugolovnyim, uchrezhdeniyami deystvuyuschih na osnovanii ustavov 20 noyabrya 1864 g. v 1892 godu* [Vault of statistical information in matters criminal, by establishments of operating on the basis of charters of November, 20 1864 in 1892]. 1893. St. Petersburg: Izd. Ministerstva yustitsii. 336 p. [in Russian].

18. *Svod statisticheskikh svedeniy po delam ugolovnyim, uchrezhdeniyami deystvuyuschih na osnovanii ustavov 20 noyabrya 1864 g. v 1899 godu* [Vault of statistical information in matters criminal, by establishments of operating on the basis of charters of November, 20 1864 in 1899]. 1900. St. Petersburg: Izd. Ministerstva yustitsii. 656 p. [in Russian].

19. *Derzhavnyi arkhiv Mykolainkoi oblasti. Fond 249, opys 1, sprava 2. Mykolainskiy striapchyi, m. Mykolain Khersonskoho povitu Khersonskoi hubernii* [Record office of the Mykolain area. Fund 249, description 1, case 2. Mykolain of the Kherson district of the Kherson province]. 114 p. [in Ukrainian].



УДК: 351.746.2 (477)

Яковлев Роман Миколайович

Аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
СЛІДЧИХ ПІДРОЗДІЛІВ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

Yakovlev R. M.

Ways of perfection of organizational and legal providing of activity of inquisitional subdivisions of law enforcement authorities of Ukraine

Abstract. The article on the reform of the National Police of the example studied features of reforming law enforcement bodies of Ukraine in general and investigative units in particular. Particular attention is paid to the study of public opinion on the effectiveness of the work of investigators. The conclusion about the need for organizational restructuring of the law enforcement system to improve the efficiency of pre-trial investigation, its rational organization, to avoid duplication of functions and reduce corruption risks.

Key words: *investigative units, organizational and legal support, public opinion, efficiency, reform.*

Постановка проблеми. Реформування правоохоронних органів і слідчих підрозділів, як їх невід'ємної складової, є нагальною необхідністю, викликаною вимогами сучасності. Разом з тим, масштабним реформам має передувати визначення оптимальних шляхів організаційної перебудови правоохоронної системи. Протягом двох останніх років в Україні триває процес кардинальних змін у діяльності органів, яким надано право здійснювати досудове розслідування, і певні здобутки цього досвіду вже можуть бути предметом наукового аналізу. Вказане обумовлює актуальність теми цієї статті.

Стан дослідження. Проблеми реформування органів досудового розслідування розглядали у своїх роботах такі науковці як О. М. Бандурка, І. В. Зозуля, М. В. Корнієнко, О. М. Музичук, О. Н. Ярмиш та інші. Разом з тим, досвід реформування правоохоронних органів України у період 2014–2016 років ще не здобув достатнього висвітлення у теоретичних дже-

релах, що слугує підтвердженням необхідності активізації дослідження проблем реформування правоохоронної системи взагалі і органів досудового розслідування зокрема.

Метою написання статті є визначення шляхів удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності слідчих підрозділів правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу. Реформа Міністерства внутрішніх справ України, одна з цілей якої визначалася як кардинальне оновлення кадрового складу новоствореної Національної поліції, заслуговує окремого вивчення з точки зору її результативності. Так, першочерговим і головним заходом у цьому напрямку було проголошено атестацію колишніх працівників міліції. Завдяки їй передбачалось очищення правоохоронних органів від осіб, схильних до корупційних дій, непрофесіоналів та тих, хто був причетний до репресивних заходів відносно учасників подій під час політичної кризи 2013–2014 року [1].

Проте, як свідчать результати реформування, відбулося збереження не лише основних елементів структури колишньої міліції, але й її кадрового складу. На жаль, до цього часу керівництво Національної поліції не оприлюднило офіційні результати проведеної атестації, але на запити ЗМІ повідомило, що «атестування пройшли 71.828 поліцейських, за висновками атестаційних комісій звільнено зі служби поліції через службову невідповідність 4.160 працівників», тобто 5,8 % правоохоронців [1].

Політична криза грудня-лютого 2013/14 року лише загострила відношення громадян до правоохоронних органів своєї країни. Насправді незадоволення ними, і роботою органів досудового розслідування у тому числі, стало виявлятися набагато раніше. Так, у квітні 2004 року до основних причин недоліків у діяльності правоохоронних органів 53,3 % опитаних громадян віднесли низький рівень моральності та культури правоохоронців, а 42,1 % — злиття правоохоронних органів з кримінальними структурами; у червні 2006 року ці причини були зазначені 45,5 % та 35,2 % відповідно [2]. У травні 2006 року при оцінюванні за п'ятибальною системою роботи з розкриття кримінальних злочинів, населенням було поставлено оцінку у 2,55 бали, а у жовтні 2011 року — 2,53 бали [3]. У грудні 2009 року невдоволеними роботою правоохоронних органів по виявленню та розкриттю злочинів було 86 % [4]. У жовтні 2011 року та вересні 2012 року осіб, які не отримали допомоги, звернувшись до міліції, або отримали її не вчасно і не в повному обсязі, було 74 % [5]. Станом на травень 2013 року міліції не довіряло понад 60 % громадян України [6]. Отже, той позитивний рівень довіри, який Національна поліція придбала з часу свого створення (40,7 % [7]) без кардинальної перебудови її ді-

яльності може призвести до відновлення вказаних негативних тенденцій.

Досвід багатьох країн свідчить, що лише зміна одних фахівців іншими без системної перебудови самої правоохоронної системи не може призвести до кардинальних позитивних наслідків. І. В. Зозуля слушно зауважує, що реформування силових структур і правоохоронних органів, яке перманентно проводиться в нашій країні, знаходить свій вияв лише в удосконаленні їх організаційно-структурної побудови [8, с. 239]. Разом з тим, не можливо з ним погодитись, що таке удосконалення не є важливим, оскільки, на його думку: найбільшу гостроту при реформуванні мають отримати першочергові питання їх спроможності стосовно нейтралізації злочинності [8, с. 239]. «Нейтралізація злочинності» є основною функцією правоохоронних органів, її головним завданням. І в цьому ракурсі слушною є думка В. М. Плішкіна, що від відповідності організаційно-структурної побудови системи правоохоронних органів залежить успішне виконання поставлених перед ними завдань [9, с. 195]. Тобто, проблеми, пов'язані із організаційно-правовими засадами створення і функціонування структурних підрозділів правоохоронних органів, пошук шляхів підвищення ефективності виконання покладених на співробітників обов'язків правоохоронних органів в цілому, і органів досудового розслідування, зокрема, є першочерговими кроками при їх реформуванні. При цьому, безумовно, метою організаційно-правової перебудови, її ціллю є, згідно вислову І. В. Зозулі, «нейтралізація злочинності».

На необхідності чіткого визначення призначення системи, її цілей, завдань та функцій під час організаційної діяльності, як першочерговий захід, наголошують усі фахівці із сфери управління [9; 10; 11 та ін.]. Основне

завдання органів досудового розслідування полягає у забезпеченні швидкого, повного та неупередженого досудового розслідування кримінальних правопорушень, із застосуванням всіх передбачених законом заходів для забезпечення його ефективності, з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, а жоден невинуватий не був обвинувачений [12]. Тобто, призначенням системи органів досудового розслідування, їх основним завданням, є встановлення усіх обставин вчиненого злочину, у тому числі щодо доказування винуватості причетної до нього особи (ст.ст. 91, 92 Кримінального процесуального кодексу України [12]).

Не можливо не погодитись з думкою В. М. Плішкіна щодо необхідності, у разі виникнення ситуації, при якій добросовісне виконання співробітниками своїх обов'язків не приводить до бажаного результату, тобто не є ефективним, переосмислити усі основні параметри організації: її мети, процедури функціонування, ресурсного забезпечення, структурної побудови та механізмів управління [9, с. 85].

Низька ефективність системи досудового розслідування в Україні, створеної понад п'ятдесят років тому, підтверджується не лише даними соціологічних опитувань (що є зрізом суспільної думки з цього питання), але й офіційними показниками роботи слідчих органів. Так, середній показник кримінальних проваджень, направлених до суду відносно кількості зареєстрованих злочинів, у період 2013–2016 років складає 31,19 % [13]. Отже, на нашу думку, лише переосмислення самої структурної організації правоохоронних органів, задіяних у досудовому розслідуванні, є шляхом створення сучасної системи правоохоронної діяльності у цій сфері.

Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає для слідчого обов'язок доказування обставин вчинення кримінального правопорушення, винуватості обвинуваченого, виду і розміру шкоди, завданої злочином тощо (ст. 91–92 Кримінального процесуального кодексу України) [12]. У той же час, стосовно оперативних підрозділів Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового і митного законодавства, органів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів Державної прикордонної служби України він передбачає здійснення ними «слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого» (ст. 41 Кримінального процесуального кодексу України) [12]. Як правило, що стосується Національної поліції (як і її попередниці — міліції), таким оперативним підрозділом є карний розшук. Тобто, дві організаційно самостійні та незалежні одна від одної структури виконують одну і ту ж роботу — досудове розслідування кримінального правопорушення, оскільки воно, згідно з наведеним положенням Кримінального процесуального кодексу України, передбачає збирання доказів шляхом проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 93 Кримінального процесуального кодексу України) [12].

Згідно усталеної практики встановленням особи, яка вчинила кримінальне правопорушення (при «неочевидності» злочину) займаються співробітники карного розшуку, а процесуальне закріплення доказів щодо його провини, інших обставин правопорушення, вже знаходиться в компетенції слідчих. При такому розподілі

не важко не побачити, що такі дії на практиці (у своїй загальній масі) розмежовані у часі, оскільки, відповідно до кримінального процесуального законодавства, слідчий повинен надати письмове доручення працівнику оперативного підрозділу для проведення відповідних слідчих (розшукових) дій. Все це в першу чергу впливає на своєчасність, яка є однією з ознак ефективності роботи органів досудового розслідування, а інколи позначається і на допустимості доказів. Крім того, така система приховує в собі потенціальний корупційний ризик, оскільки кінцевий результат всієї діяльності з розслідування кримінального правопорушення: здійснення правосуддя щодо кожного скоєного злочину, фактично безпосередньо не торкається ні слідчих, ні оперативних підрозділів. Тому на практиці, на жаль, мали місце (а при збереженні структури і кадрів міліції у складі Національної поліції зберігається ризик) факти утаювання інформації про встановлення особи, причетної до вчиненого злочину, співробітниками кримінального розшуку, або навпаки, «невстановлення» достатніх доказів її вини з боку слідчих. Практика створення «тимчасових організаційних структурних утворень», як «один із шляхів удосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ» [9, с. 306], у вигляді слідчо-оперативних груп довела свою низьку ефективність, що відображено у вищенаведених статистичних даних та даних соціологічних досліджень.

Таким чином, у питанні щодо реформування підрозділів правоохоронних органів, задіяних в той чи інший мірі в проведенні досудового розслідування по кримінальних правопорушеннях, в першу чергу необхідно звернути увагу на організаційно-структурну перебудову всієї системи з метою ефективності такого роз-

слідування, його раціональності, виключення дублювання функцій та зниження корупційних ризиків.

Також, хочемо коротко зупинитись на такому аспекті організаційної діяльності органів досудового розслідування, як соціально-фінансове забезпечення. Повністю погоджуємося з думкою науковців, які вважають, що матеріальне, технічне та фінансове забезпечення слідчої діяльності є об'єктивною передумовою повноцінного виконання слідчими завдань та обов'язків щодо всебічного, повного і об'єктивного дослідження обставин у справах про злочини [14, с. 97].

На своїй сторінці в соціальній мережі Міністр внутрішніх справ України А. Аваков «поділився позитивом»: зростанням ефективності дій Національної поліції, яку він пов'язує з «новими підвищеними окладами поліцейських» [15; 16]. При цьому, він наводить наступні цифри: у листопаді 2016 року порівняно з жовтнем цього ж року грошове забезпечення слідчих та співробітників карного розшуку зросло на 3,8–8 тис. грн, водночас, розкрито на 5612 злочинів більше, а порівняно з листопадом 2015 року — на 7718 злочинів більше [15; 16].

Гідна заробітна платня — це одна із необхідних складових нормальної, ефективної роботи, і правоохоронці не є виключенням. Разом з тим, можливість використання матеріального фактору як стимулятора цілей-завдань не безмежна; підвищення зарплати тієї чи іншої категорії працівників дає лише тимчасовий ефект і не впливає істотно на підвищення якості їхньої діяльності [9, с. 75].

Також, необхідно пам'ятати, що соціально-фінансове забезпечення співробітників правоохоронних органів полягає не лише у грошовому та дуже обмеженому у сучасних умовах житловому забезпеченні. Врешті-решт рівень грошового забезпечення праців-

ників правоохоронних органів у демократичному суспільстві залежить від рівня добробуту самої держави та усіх її членів. У той же час, не менш важливою є така складова, як забезпечення співробітників підрозділів досудового розслідування належними умовами для повноцінного виконання ними своїх обов'язків.

Висновок. Пошук ефективних шляхів удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності слідчих підрозділів правоохоронних органів України з метою їх функціонування відповідно до вимог часу, вимагають охоплення усіх сфер, починаю-

чи з удосконалення організаційно-структурної побудови, пошуку її нових форм, і закінчуючи кадровим, технічним та соціально-побутовим забезпеченням. Першочерговими заходами у цьому напрямку мають стати: визначення критеріїв оцінки результативності перебудови діяльності слідчих підрозділів, усунення дублювання функцій правоохоронців як у межах одного органу, так і відносно всієї правоохоронної системи, встановлення прозорих вимог щодо рівня розвитку професійно важливих якостей слідчого, наявність яких забезпечує успішне проходження процедури атестації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Братушак О. Реформа від Авакова. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2016/12/14/7129640/>
2. Якими є основні причини недоліків у діяльності правоохоронних органів? // Центр Разумкова. Соціологічне опитування. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=275.
3. Як Ви оцінюєте роботу міліції Вашого міста, району? (динаміка, 2006–2011) // Центр Разумкова. Соціологічне опитування. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=271.
4. Як справляються правоохоронні органи з наведеними завданнями? // Центр Разумкова. Соціологічне опитування. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=767.
5. Чи отримали Ви допомогу, звернувшись до міліції? (динаміка, 2011–2012) // Центр Разумкова. Соціологічне опитування. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=597.
6. Рівень довіри громадян до соціальних та державних інститутів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://infolight.org.ua/charts/riven-doviri-gromadyan-dosocialnih-ta-derzhavnih-institutiv>.
7. Структури МВС мають позитивний баланс довіри населення — результати дослідження (інфографіка). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mvs.gov.ua/ua/news/3193_Strukturi_MVS_mayut_pozitivniy_balans_doviri_naselennya__rezultati_doslidzhennya_INFOGRAFIKA.htm.
8. Зозуля І. В. Організаційно-правові засади контролю діяльності та реформування силових і правоохоронних структур України / І. В. Зозуля // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2007. — Вип. 17. — С. 239–253. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2007_17_22.
9. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В. М. Плішкін; за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. — К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. — 702 с.
10. Тихомиров Ю. А. Социальные управляющие системы / Ю. А. Тихомиров // Советское государство и право. — 1970. — № 5. — С. 67–68.
11. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. — Харків: Право, 1996. — 164 с.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 9–10. — Ст. 88.
13. Статистична інформація Генеральної прокуратури України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
14. Горелов М. О. Організаційно-правові основи діяльності слідчих підрозділів ОВС України: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміні-

стративне право і процес ; фінансове право» / М. О. Горелов; Харківський національний університет внутрішніх справ. — Харків, 2008. — 175 с.
15. Аваков: эффективность действий Нацполиции приобрела стойкую тенден-

цию к росту [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://glavnoe.ua/news/n293612>.
16. Arsen Avakov / Facebook [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.facebook.com/arsen.avakov.1?fref=ts>.

REFERENCES:

1. Bratushchak O. Reforma vid Avakova [Reform from Avakov]. [Electronic resource]. Access mode: <http://www.pravda.com.ua/articles/2016/12/14/7129640/> [in Ukrainian].
2. Yakymy ye osnovni prychny nedolikiv u diyalnosti pravookhoronnykh orhaniv? Tsentr Razumkova. Sotsiolohichne opytuvannya. [What are principal reasons of defects at activity of law enforcement authorities?] [Electronic resource]. Access mode: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=275. [in Ukrainian].
3. Yak Vy otsiniuiete robotu militsii Vashoho mista, raionu? (dynamika, 2006–2011). Tsentr Razumkova. Sotsiolohichne opytuvannya. [How do you estimate work of police of Your city, district? (dynamics, 2006–2011)]. [Electronic resource]. Access mode: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=275. [in Ukrainian].
4. Yak spravlyaiutsya pravookhoronni orhany z navedenymy zavdannamy? Tsentr Razumkova. Sotsiolohichne opytuvannya. [How do law enforcement authorities get along at the resulted tasks?]. [Electronic resource]. Access mode: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=767. [in Ukrainian].
5. Chy otrymaly Vy dopomohu, zvernuvshys do militsii? (dynamika, 2011–2012). Tsentr Razumkova. Sotsiolohichne opytuvannya. [Did you get a help, appealing to the police? (dynamics, 2011–2012)]. [Electronic resource]. Access mode: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=597. [in Ukrainian].
6. Riven doviry hromadyan do sotsialnykh ta derzhavnykh instytutiv [A level of trust of citizens is to the social and state institutes]. [Electronic resource]. Access mode: <http://infoflight.org.ua/charts/riven-doviri-gromadyan-do-socialnih-ta-derzhavnih-institutiv>. [in Ukrainian].
7. Struktury MVS maiut pozytyvnyi balans doviry naseleennyia — rezultaty doslidzhennya (infografika). [The structures of MVS have positive balance of trust of population — research (graphic infographics) results]. [Electronic resource]. Access mode: http://www.mvs.gov.ua/ua/news/3193_Strukturi_MVS_mayut_pozitivniy_balans_doviri_naseleennyia_rezultati_doslidzhennya_INFOGRAFIKA.htm. [in Ukrainian].
8. Zozulya I. V. Orhanizatsiino-pravovi zasady kontroliu diyalnosti ta reformuvannya sylovykh i pravookhoronnykh struktur Ukrainy [Organizationally and legal principles of control of activity and reformation of power and law-enforcement structures of Ukraine]. Borotba z orhanizovanoiu zlochynnistiu i koruptsiieiu (teoriya i praktyka), 2007. Vyp. 17. P. 239–253. [in Ukrainian].
9. Plishkin V. M. Plishkin V. M. Teoriya upravlinnya orhanamy vnutrishnikh sprav: pidruchnyk [Theory of management of internal affairs organs]. — К., Natsionalna akademiya vnutrishnikh sprav Ukrainy, 1999, 702 p. [in Ukrainian].
10. Tihomirov Ju. A. Social'nye upravljajushhie sistemy [Managing frames of society]. Sovetskoe hosudarstvo i parvo, 1970. № 5. P. 67–68. [in Russian].
11. Tsvetkov V. V. Derzhavne upravlinnya: osnovni faktory efektyvnosti (polityko-pravovy aspekt) [State administration: basic factors of efficiency (political and legal aspect)]. Kharkiv, Pravo, 1996, 164 p. [in Ukrainian].
12. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy [Criminal code of practice of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2013. № 9–10. St. 88. [in Ukrainian].
13. Statystychna informatsiya Heneralnoi prokuratury Ukrainy [Statistical information of the General prosecution of Ukraine]. [Electronic resource]. Access mode: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. [in Ukrainian].
14. Horelov M. O. Orhanizatsiino-pravovi osnovy diyalnosti slidchykh pidrozdiliv OVS Ukrainy [Organizational and legal bases of activity of inquisitional subdivisions of BIA of Ukraine], Dys... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07 «Teoriya upravlinnya ; administratyvne pravo i protses ; finansove pravo». Kharkivskiy natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kharkiv, 2008, 175 p. [in Ukrainian].
15. Avakov: effektivnost' dejstvij Nacpolicii priobrela stojkuyu tendenciju k rostu [Avakov: efficiency of actions of the National police purchased a proof tendency to the height]. [Electronic resource]. Access mode: <http://glavnoe.ua/news/n293612>. [in Russian].
16. Arsen Avakov / Facebook [Electronic resource]. Access mode: <https://www.facebook.com/arsen.avakov.1?fref=ts>.



УДК 347.1

Малиуга Леся Юріївна

*Старший науковий співробітник юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ
БАГАТОДІТНИХ СІМЕЙ В УКРАЇНІ
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО
СПРЯМУВАННЯ**

Maliuha L. Yu.

Theoretical and legal issues of social protection of large families in Ukraine in the context of European integration direction

Abstract. The article analyzes the concept of «social protection» and filed its own definition of «social protection of a large family». The features of social protection of large families in certain European Union countries Investigated and analyzed.

Key words: *social security, large family, social assistance benefits to large families, the European Union.*

В умовах реформування системи соціального захисту населення України, адаптації законодавства відповідно до європейських стандартів, демографічної кризи надзвичайно важливе місце посідає проблема соціального захисту багатодітних родин. Від'ємний природний приріст населення спостерігається в Україні протягом усього періоду незалежності. Так, за даними Державної служби статистики України природний рух населення України за 2002 р. становив –364224 осіб, за 2008 р. даний показник склав –243874 осіб, за 2015 р. — –183012 осіб, а за період з січня по вересень 2016 року –132426 осіб [1].

Одними із причин демографічної кризи в Україні є зміни життєвих ціннісних орієнтацій громадян (перевага малодітних сімей, збільшення кількості позашлюбних дітей, поширення добровільної бездітності) [2, с. 111], зниження рівня доходів значної частини населення, відсутність необхідності народження дітей, як основи благополуччя та гаранта забезпечення батьків у старості. Усе це породжує

низку негативних явищ та вимагає від держави і суспільства спільної роботи з підвищення статусу інституту сім'ї і особливої його категорії — багатодітної родини та розроблення нових форм державної політики, які базуються на дотриманні загальноєвропейських принципів. Ключовим напрямом державної сімейної політики України повинно бути створення ефективних змін удосконалення системи соціального захисту саме багатодітних родин, механізм реалізації якої неналежно врегульований нормами національного законодавства, тому потребує вдосконалення та подальшого дослідження.

Виникнення потреби в адаптації вітчизняного соціального законодавства України до законодавства ЄС зумовлено ратифікацією 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським Парламентом Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Необхідність до-

сягнення критеріїв та вимог, що висувуються до кандидатів для вступу до Європейського Союзу, ставить на перший план завдання створення найкращих умов для життєдіяльності людей і досягнення соціальної справедливості, розвиток системи соціального забезпечення, стандартизація системи соціальних пільг та допомог. Саме в системі соціального захисту відображається сутність соціальної політики держави, реалізується право на охорону здоров'я, соціальне забезпечення, соціальну та медичну допомогу, користування послугами соціальних служб та інше. А це потребує врахування досвіду розвинених країн та основних соціальних стандартів під час вдосконалення та прийняття нового законодавства.

Сферу соціального захисту, досвід розвинених європейських країн у формуванні соціально-забезпечувальних відносин багатодітних сімей розглядали такі вітчизняні та зарубіжні науковці як: В. В. Антропов, Н. Б. Болотіна, М. І. Іншин, В. А. Костюк, М. С. Кашуба, Р. В. Корнюшина, О. Л. Кучма, О. Л. Лактіонова, Л. Є. Смола, О. В. Тищенко, Н. М. Хуторян, І. В. Чеховська, Г. Еспінг-Андерсен, А. Розеншоп та інші. Проте, вдосконалення системи соціального захисту багатодітних сімей, запровадження європейських соціальних стандартів в Україні вимагають подальших досліджень, які вирішують проблеми термінологічного наближення на рівні загальноправової термінології, яка виступає підґрунтям сучасного праворозуміння та передумовою узгодження основних понять. Крім того, аналіз спеціальної юридичної літератури вказує на відсутність доктринального визначення поняття «соціальний захист багатодітних сімей» та відсутність нормативного визначення в національному законодавстві. Це призводить до довільного трактування

даного поняття та суміжних з ним понять, отождолення різних за змістом категорій, невизначеності змісту права на соціальний захист багатодітних сімей та неможливості порівняння з європейськими стандартами.

Наприкінці ХХ — на початку ХХІ століття швидкими темпами у країнах Європейського Союзу відбувається процес скорочення населення. За даними соціологічних досліджень, в Україні налічується близько 396 тис. багатодітних родин. З них 298,4 тис. сімей мають по троє дітей, 63,9 тис. — по четверо, 33,9 тис. — по п'ятеро. Близько 1,7 тис. сімей виховують по десятеро і більше дітей. Загалом частка багатодітних сімей в Україні становить близько 3 % від загальної кількості сімей, але в них проживає близько 17 % всього населення. Слід звернути увагу, що сумарний показник народжуваності, тобто кількості дітей, народжених однією жінкою в середньому в Україні становить 1,3, у Чехії, Іспанії, Словенії — 1,1–1,2, у Німеччині — 1,3 та є значно нижчим від міжнародної норми простого відтворення населення — 2,14 дитини на одну жінку, тому Україна займає 211 місце серед 222 країн [3]. При цьому низький рівень народжуваності спонукає європейські країни активно підтримувати сімей з дітьми, особливо соціально вразливих — малозабезпечених і багатодітних та стимулювати народжуваність у родинах, які мають дітей та бажають збільшити їх чисельність за рахунок популяризації багатодітності.

Відповідно до Конституції України сім'ї з дітьми, до яких належать і багатодітні сім'ї, охороняються державою, як природний і основний осередок суспільства. Багатодітною сім'єю в Україні визнається сім'я, в якій подружжя (чоловік та жінка) перебуває у зареєстрованому шлюбі, разом проживає та виховує трьох і більше

дітей, у тому числі кожного з подружжя, або один батько (одна мати), який (яка) проживає разом з трьома і більше дітьми та самостійно їх виховує [6]. Захист сім'ї державою — важливий соціально-правовий інститут, який включає проведення широкого кола економічних, соціальних і правових заходів, в тому числі шляхом встановлення пільг та різних видів допомоги сім'ям з дітьми [4, с. 387].

Правову основу соціального захисту багатодітних сімей в Україні становлять Конституція України, ЗУ «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», ЗУ «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», ЗУ «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», ЗУ «Про охорону дитинства» та інші нормативно-правові акти держави. І хоча у даних нормативно-правових актах використовується поняття «соціального захисту багатодітних сімей», його правовий зміст залишається невизначеним та потребує детального аналізу, оскільки тільки розуміння його сутності надає можливість змістовно наповнити організацію соціальних допомог багатодітним родинам в Україні. Саме тому для визначення поняття «соціальний захист багатодітних сімей» вважаємо за необхідне проаналізувати різні підходи до визначення більш загального поняття — «соціальний захист».

Юридичний енциклопедичний словник дає наступне визначення — «соціальний захист — це система юридичних, економічних, фінансових, організаційних засобів держави щодо захисту населення від соціальних ризиків». Шайхатдінов В. Ш. визначив соціальний захист як сукупність суспільних відносин, які складаються між громадянами, з однієї сторони, та органами держави, місцевого самоврядування, організаціями, з іншої сторони, з приводу надання громадянам за раху-

нок соціальних фондів, бюджетних засобів медичної допомоги, пенсій, допомог та інших видів забезпечення при настанні життєвих обставин, які спричиняють втрату або зниження доходів, підвищення витрат, малозабезпеченість, бідність.

Аналізуючи категорію «соціальний захист» Мачульська О. Е. вважає, що він складається з соціального забезпечення, гарантій щодо охорони праці, здоров'я, навколишнього природного середовища, мінімальної оплати праці та інших заходів, які є необхідними для нормальної життєдіяльності людини і функціонування держави [5, с. 53].

Проаналізувавши наведені визначення поняття «соціальний захист», можемо дійти висновку, що серед вчених відсутня єдина думка щодо визначення даного поняття. Однак в науковій дискусії думки щодо поняття «соціального захисту» має ряд схожих ознак: 1) соціальний захист громадян пов'язаний з реалізацією функцій соціальної держави, 2) соціальний захист громадян пов'язаний з настанням соціальних ризиків, 3) складається з надання різного роду соціальних допомог, пільг та інших видів соціального забезпечення, 4) спрямований на забезпечення нормальної життєдіяльності населення.

Демографічний дисбаланс в державі, ознаками якого є низький рівень народжуваності, зумовлює зміни у формуванні демографічної політики, підняття рівня життя багатодітних сімей, як соціально незахищеної верстви населення, у тому числі стимулювання народжуваності через підвищення розміру грошових виплат на дітей та встановлення ефективної системи надання пільг. Для вирішення цих завдань важливо осмислити досвід соціального захисту населення країн ЄС, успіхи яких в соціальній сфері є безперечними та загальноновизнаними.

В Україні сім'ям з дітьми та, зокрема, багатодітним сім'ям, державою гарантується соціальний захист у формі соціальних допомог, соціальних послуг та пільг. Зокрема, ЗУ «Про охорону дитинства» встановлює пільги для багатодітних сімей та пільги для дітей з багатодітних сімей, які поділяються на такі, що надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України та на такі, що можуть надаватися всім дітям із багатодітних сімей. [6]. Також, у зв'язку із виникненням складних життєвих обставин у багатодітних сім'ях, державою створено систему соціальних закладів, які надають соціальні послуги з метою відтворення життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Порівнюючи систему пільг та соціальних допомог України з країнами ЄС, слід акцентувати увагу, що існуючі системи грошових субсидій сім'ям з дітьми відрізняються не лише в різних країнах, але й у межах однієї країни залежно від типу сім'ї, кількості та віку дітей. Порівнюючи рівні адресності надання допомоги у різних країнах, науковці поділяють їх на наступні групи:

а) країни, що мають систему універсальних виплат на дітей, які виплачуються незалежно від доходу сім'ї. В окремих з них (Франція, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Фінляндія, Бельгія) розмір щомісячної допомоги залежить від «порядкового номера» та віку дитини;

б) країни, в яких система допомоги на дітей доповнюється виплатами, що одержуються сім'ями, рівень доходів яких нижче за межу малозабезпеченості (наприклад, Франція, Ірландія, Португалія, Великобританія);

в) країни, де допомога надається винятково малозабезпеченим сім'ям (Греція, Іспанія та Італія). Водночас слід підкреслити, що показники народжуваності цієї групи країн найнижчі в Європейському Союзі [7, с. 75–76].

Адаптуючи вітчизняне законодавство, слід звернути увагу на піклування про багатодітних сімей у Франції, як країни, що має найвищу народжуваність в Європі. У цій країні існує державна програма «Велика сім'я», яка адресована багатодітним сім'ям та пропонує їм субсидування і пільги, в тому числі і податкові. Народження кожної наступної дитини зменшує базу оподаткування так, що сім'ї з чотирма дітьми практично взагалі не платять податків. Поширюється ця пільга на всіх громадян, незалежно від їхнього достатку [8].

Поряд з цим, для дітей віком до шести років сім'ям у Франції надається матеріальна допомога для замовлення послуг вихователя, що підтверджує контроль держави за дітьми дошкільного віку. Дуже позитивним прикладом для України вважаємо збільшення відпустки по материнству при народженні третьої дитини до 26 тижнів, та при народженні близнят до 34 тижнів, що оплачується на рівні заробітної плати. Крім того, з січня 2002 року введено батьківську відпустку, що передбачає надання 11 днів при народженні однієї дитини [9, с. 107].

Цікавим для контексті євроінтеграції є наявність податкових пільг, знижок, кредитів (за оподаткування прибутків, оплати за житло та комунальні послуги, користування транспортом тощо), які становлять значну частину державної підтримки сімей з дітьми. Наприклад, у Німеччині при розрахунку прибуткового податку з суми оподаткування віднімається певна сума допомог на дітей. Крім того, за народження кожної дитини матір отримує додатково податковий бонус.

Сім'ям, що мають дітей, надається допомога на професійне навчання, а також податкові пільги на індивідуальне будівництво. Так звана дитяча допомога у Німеччині надається до 18 років включно, для дітей, що отримують освіту — до 25 років [10].

Хоча національне законодавство в сфері надання державних допомог сім'ям з дітьми також передбачає здійснення виплат на дітей в залежності від різних обставин, проте часто ці допомоги та пільги в Україні мають декларативний характер через недостатнє фінансування, що призводить до порушення визнаних в Європі підходів та принципів соціального захисту. Видатки державного бюджету на соціальний захист, в тому числі і сімей з дітьми, в Україні в 2015 р. склали близько 5 % від ВВП. Незважаючи на постійне збільшення прожиткового мінімуму на дитину та допомоги при її народженні в нашій країні цей показник є в декілька разів нижчий порівняно з країнами ЄС. Як приклад, в Німеччині грошова державна підтримка батькам встановлюється за першу і другу дитину по 184 євро в місяць, за третю 190 євро. За кожну дитину, починаючи з четвертої, — по 215 євро. Загалом, найвищі витрати на соціальний захист зафіксовано в Данії (33,4 %), Франції (33,1 %), Швеції (32,1 %), Нідерландах (31,6 %) та Німеччині (31,4 %). Найнижчі — менш ніж 20 % — зареєстровано в Польщі, Естонії, Словаччині, Болгарії, Румунії та Латвії. У світовій практиці лише Мексика, Туреччина, Бразилія та Аргентина мало допомагають сім'ям з дітьми. Частка витрат на соціальний захист та допомогу в цих країнах не перевищує 5 % від ВВП [11, с. 202].

В нинішній час при формуванні соціальної політики важливим для України є офіційна позиція Ради Європи, які знайшла відображення у Резолюції «Внесок у єдність сім'ї як фак-

тор розвитку під час кризи» [12] — «Парламентська Асамблея визнає вплив, що репрезентує сім'я перед життєвими проблемами та враховує те, що сім'я є фундаментальною складовою допомоги в економічному відновленні, особливо в часи негараздів та перемін». У рекомендаціях Парламентської Асамблеї закликаються країни-члени ЄС «підтримувати регіональні та локальні курси укріплювати суспільні послуги з метою створення суспільства, дійсно дружнього до сім'ї та розвивати міжпоколінні відносини в сім'ях».

Проведений аналіз соціального захисту багатодітних сімей дозволяє зробити висновок, що усіма країнами-членами ЄС визнається необхідність підтримки багатодітних сімей як соціально незахищеної категорії. Слід відзначити, що політика соціального захисту саме багатодітних родин становить важливу складову соціальної політики у всіх країнах ЄС і полягає розширення послуг для сімей з дітьми та збільшенні виплат, гарантуванні зайнятості батькам тощо. Європейський досвід переконливо підтвердив необхідність подальшого удосконалення вітчизняної системи соціального захисту населення, особливо в сучасних умовах євроінтеграційної стратегії України [13, с. 202]. Крім того, ратифікація Верховною Радою України 16 березня 2016 року Конвенції Міжнародної організації праці № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» [14] сприятиме приведенню українського законодавства у сфері соціального забезпечення, у тому числі і багатодітних сімей, у відповідність до міжнародних стандартів, перегляду та підвищенню державних соціальних гарантій без звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Таким чином, в контексті інтеграції України соціальний захист багатодітних родин повинен бути

пріоритетним у соціальній сфері в умовах демографічної кризи, оскільки наслідком зростання багатодітних сімей є зростання їх кількості, а відповідно і зростання населення України в цілому. Проаналізувавши існуючі в науковій літературі поняття «соціального захисту», можна прийти до висновку, що соціальний захист багатодітних сімей — це сис-

тема створених державою економічних, соціальних і правових заходів, що проявляються у встановленні підвищеного соціального захисту багатодітних сімей, наданні їм різних видів допомог і соціальних пільг, з метою реалізації соціальних прав, підвищення добробуту і забезпечення нормальної життєдіяльності даної категорії громадян.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. — Назва з екрана.
2. Ничипоренко С. В. Молодіжна сімейна політика в Україні: монографія / С. В. Ничипоренко. — Умань : Видавець «Сочинський», 2011. — 217 с.
3. Соціально-економічні аспекти функціонування багатодітних сімей в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/monitor/juni08/18.htm>. — Назва з екрана.
4. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. В. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. — 2-ге вид., переробл. і доп. — Харків : Право, 2011. — 1128 с.
5. Малюга А. Ю. Юридична природа соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / А. Ю. Малюга // Право України: теорія і практика. — 2010. — №4. — С. 51–56.
6. Закон України: «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. № 2402-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 30. — С. 142.
7. Современная демографическая политика: Россия и зарубежный опыт / И. В. Барбашин, Т. А. Федотовская, С. Н. Титов // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2005. — № 25 (277). — 80 с.
8. Кашуба М. С. Некоторые проблемы сов-

- ременных брачно-семейных отношений в странах Европы / М. С. Кашуба. — Белград : Этнографический институт САНУ, 1997. — 8 с.
9. А. Добрянський. Зарубіжний досвід вирішення проблем багатодітних сімей (на прикладі деяких країн ЄС) / А. Добрянський // «Ефективність державного управління»: зб. наук. пр. — Вип. 44. — 2015. — с. 104–110.
10. Rosenschon A. Familienforderung in Deutschland — eine Bestandsaufnahme / A. Rosenschon. — Kiel : Inst. für Weltwirtschaft an der Univ. Kiel, 2001. — 64 S.
11. Афанасьєва Ю. В. Удосконалення системи соціального захисту багатодітних сімей в Україні / Ю. В. Афанасьєва // Теорія та практика державного управління. — 2013. — №2. — С. 201–206.
12. The Unexpected Solution to Europe's Demographic Crisis — Promoting Life and Family // Family Restoration. — 12.06.2011.
13. Крамаренко Л. В. Соціальний захист населення в країнах Європейського Союзу (на прикладі категорії «багатодітні сім'ї») [Електронний ресурс] / Л. В. Крамаренко — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nvamu_uprav/2011_2/33.pdf. — Назва з екрана.
14. Закон України: «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102» від 16 березня 2016 року № 1024-VIII// Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 16. — С. 7.

REFERENCES:

1. *Ofitsiyniy sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy*. [online]. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
2. Nychyporenko S. V. (2011). *Molodizhna si-meina polityka v Ukraini [Family Youth Policy in Ukraine]*. Uman: H70 vydavets «Sochinskyi», 2011. 217 p. [in Ukrainian].

3. *Sotsialno-ekonomichni aspekty funktsionuvannia bahatoditnykh simey v Ukraini [Socio-economic aspects of large families in Ukraine]*. [online]. Available at: <http://old.niss.gov.ua/monitor/juni08/18.htm>. [in Ukrainian].
4. Tatsii V. Ia., Petryshyn O. V., Barabash Iu. V. (2011). *Konstitutsiia Ukrainy. Naukovo-prak-*

- tychnyi komentar [Constitution of Ukraine. Scientific and practical comment]*. 2nd ed. Kharkiv: Pravo, 2011. 1128 p. [in Ukrainian].
5. Maliuha L. Iu. (2010). *Yurydychna pryroda sotsialnogo zakhystu bromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy [The legal nature of social protection of citizens affected by the Chernobyl disaster]*. In: Pravo Ukrainy: teoriia i praktyka [The Law Ukraine: Theory and Practice]. 2010. №4. p. 51–56. [in Ukrainian].
6. Verkhovna Rada Ukrainy (2001). *Zakon Ukrainy: «Pro okhoronu dytynstva» vid 26 kvitnia 2001 r. № 2402-III [The Law of Ukraine «On Protection of Childhood» of 26 April 2001 r. Number 2402-III]*. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Official Bulletin of Ukraine]. 2001. № 30. P. 142. [in Ukrainian].
7. Barbashin I. V., Fedotovskaja T. A., Titov S. N. (2005). *Sovremennaja demograficheskaja politika: Rossiya i zarubezhnyi opyt [Modern demographic policy: Russian and foreign experience]*. In: Analiticheskij vestnik Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii [Analytical Bulletin of the Federation Council of the Federal Assembly]. 2005. № 25 (277). 80 p. [in Russian].
8. Kashuba M. S. (1997). *Nekotorye problemy sovremennykh brachno-semejnykh odnosbenij v stranah Evropy [Some of the problems of modern marriage and family relations in Europe]*. Belgrad : Etnograficheskij institut SANU, 1997. 8 p. [in Russian].
9. Dobrianskyi A. (2015). *Zarubizhnyi dosvid vyrishennia problem babatoditnykh simei (na prykladi deiaknykh krain YeS) [Foreign experience problems of large families (for example, some EU countries)]*. In: «Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia» [«The effectiveness of public administration»]. Num. 44. 2015. p. 104–110. [in Ukrainian].
10. Rosenschon A. (2001). *Familienforderung in Deutschland — eine Bestandsaufnahme. Kiel : Inst. für Weltwirtschaft an der Univ. Kiel, 2001. 64 S.* [in German].
11. Afanasieva Iu. V. (2013). *Udoskonalennia systemy sotsialnogo zakhystu babatoditnykh simei v Ukraini [Improving the social protection of large families in Ukraine]*. In: Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia [The theory and practice of public administration]. 2013. № 2. P. 201–206. [in Ukrainian].
12. The Unexpected Solution to Europe's Demographic Crisis — Promoting Life and Family (2011). In: Family Restoration. 12.06.2011. [in English].
13. Kramarenko L. V. *Sotsialnyi zakhyst naselenia v krainakh Yevropeiskoho Souzu (na prykladi kateborii «babatoditni simei») [Social protection in the European Union (for example, the category of «large family»)]*. [online]. Available at: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nvamu_uprav1/2011_2/33.pdf. [in Ukrainian].
14. Verkhovna Rada Ukrainy (2016). *Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiu Konvencii Mizhnarodnoi orhanizatsii pratsi pro minimalni normy sotsialnogo zabezpechennia № 102» vid 16 bereznia 2016 roku № 1024-VIII [The Law of Ukraine «On ratification of the ILO Convention on minimum standards of social security number 102» on March 16, 2016 № 1024-VIII]*. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Official Bulletin of Ukraine]. 2016. № 16. p. 7. [in Ukrainian].



УДК 371:14 (73)

Розгон Ольга Володимирівна

*Доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
юридичного факультету ХНУ імені В. Н. Каразіна,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДИНАМІКА ДОГОВОРУ ПРО НАСТАВНИЦТВО

Rozgon O. V.

Dynamics of contract mentoring

Abstract. In the article features styling and content of the agreement on mentoring. Relevance of the research is that due to the emergence of a social institution mentoring the Law of Ukraine. On ensuring organizational and legal conditions for social protection of orphans and children deprived of parental care» about mentoring. Analyzed the legal nature of the contract mentoring. Based on the analysis the author indicated that investigated the contract can not include in the list of agreements on the placement of orphans and children deprived of parental care because of the contract mentoring are actions aimed at providing social services, which includes support (psychological, educational, financial) and assistance (educational, social, rehabilitation, health services) child, contributing to its normal natural development. In addition, the contract of mentoring may stop by his performance at the onset age of the child.

Key words: *tutorship, contract, child, tutor, help, support.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. СК України відкрито визнає договір регулятором сімейних відносин: ч. 2 ст. 7 СК України передбачено, що сімейні відносини можуть бути врегульовані за домовленістю (договором) між їх учасниками; ст. 9 СК України встановлене коло осіб, сімейні відносини між якими можуть регулюватися за домовленістю (договором). СК України не надає легального визначення сімейного договору, разом з тим чітко визначає, що укладатися від може між учасниками сімейних відносин і не включає до їх складу органи державної влади та місцевого самоврядування [1].

СК України також регулює відносини з приводу *договорів, що опосередковують відносини з передачі дітей в сім'ї на виховання*. Їх називають «квазісімейними»

договорами, а зокрема *учасників договір-ного регулювання відносин щодо влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування*. Порівнюючи їх із сімейними договорами, варто звернути увагу на те, що *суб'єктами* є районна, районна у м. Києві та Севастополі держадміністрація або виконавчий комітет міської ради і сторона, яка бере дитину в сім'ю на виховання, а *учасниками договір-ного регулювання сімейних відносин* є виключно фізичні особи, пов'язані відносинами шлюбу, родинності, усиновлення чи іншими відносинами, що виникають із факту створення сім'ї на інших правових підставах, не заборонених законом і таких, які не суперечать моральним засадам суспільства.

Тобто *договори, що опосередковують відносини з передачі дітей у сім'ї на виховання*, не підпадають під визначення договору, який регулює сімейні відносини, —

«сімейного договору». Законодавець передбачив випадки *обов'язкового укладення договору* в сімейному праві, зокрема, *договорів про влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування* (патронат — ст. 252 СК України, передавання дитини до прийомної сім'ї — ч. 2 ст. 256–4 СК України, створення дитячого будинку сімейного типу — ч. 2 ст. 256–8 СК України).

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковане розв'язання окресленої проблеми та на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання укладання договорів що опосередковують відносини з передачі дітей у сім'ї на виховання та створення альтернативних форм сімейного виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, цікавило таких вчених, як І. Васильківська, С. Індиченко, В. Гопанчук, О. Карпенко, А. Кидалова, А. Короткова, В. Мироненко, З. В. Ромовська, А. Савченко, Я. Шевченко та ін.

В Україні нещодавно з'явився соціальний інститут наставництва на підставі Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» щодо наставництва» від 08.09.2016 р. № 1504–19, в редакції від 07.10.2016 р. (далі — Закон), яким було внесено зміни до закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», що передбачає законодавче визначення поняття «наставництво» над дітьми-сиротами і дітьми, позбавленими батьківського піклування.

У зв'язку з появою нового інституту в сімейному праві (наставництва) виникла нагальна потреба його аналізу. Але оскільки це питання є досить

широким, то в цьому дослідженні спробуємо проаналізувати підставу виникнення наставництва, а саме — договір про наставництво.

Мета дослідження полягає у науково-теоретичному дослідженні договору про наставництво над дитиною, яка проживає у закладі для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, або іншому закладі для дітей (далі — дитина).

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Згідно зі ст. 1 зазначеного Закону наставництво — це добровільна безоплатна діяльність наставника з надання дитині, яка проживає у закладі для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, або іншому закладі для дітей, індивідуальної підтримки та допомоги, насамперед у підготовці до самостійного життя. Відповідно наставник — це повнолітня дієздатна особа, яка здійснює діяльність з надання дитині, яка проживає у закладі для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, іншому закладі для дітей, індивідуальної підтримки та допомоги, насамперед у підготовці до самостійного життя.

Підставою виникнення відносин наставництва є договір про наставництво. Положення про наставництво і типовий договір про наставництво затверджуються Кабінетом Міністрів України. Отже, передбачається, що положення про наставництво, порядок його організації та здійснення, відбору громадських організацій для організації наставництва, орієнтовний договір про наставництво і типовий договір про співпрацю з організацією наставництва затверджується Кабінетом міністрів. Таким чином, на даний момент бракує розробленого положення про наставництво, включаючи типовий договір, який регулюватиме процедурні моменти, визначатиме

вже конкретні дії та їх наслідки для сторін договору.

Чи можна долучити цей договір до переліку договорів про влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування? Вважаємо, що ні, оскільки дитину за цим договором не передають на виховання у сім'ю. Діяльність за договором про наставництво пов'язана з підтримкою та допомогою дитині. Таким чином, наставник із дитиною перебуває тільки певний час, дитина при цьому проживає не у його сім'ї, а в закладі для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, іншому закладі для дітей (постійно або тимчасово).

Характеристика договору про наставництво: трьохсторонній, консенсуальний, безвідплатний, строковий.

Укладенню цього договору передують заходи: починаючи з відбору кандидатів у наставники та закінчуючи підписанням договору.

Організація наставництва здійснюється центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді за місцем проживання дитини.

Згідно з п. 1 Центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді — спеціальний заклад, що проводить соціальну роботу із сім'ями, дітьми та молоддю, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги [2].

Центр має право здійснювати посередництво у представництві інтересів сімей, дітей і молоді та порушувати клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог законодавства з питань проведення соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю.

Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді: 1) проводять добір осіб, які виявили бажання стати наставниками, забезпечують проходження такими особами курсу підготовки із проблем соціальної адаптації

дітей та їх підготовки до самостійного життя; 2) під час здійснення діяльності з організації наставництва на основі відповідних договорів про співпрацю залучають громадські та благодійні організації, відом статутної діяльності яких є захист прав дітей; 3) забезпечують відповідно до закону захист персональних даних та інформації стосовно дітей, які проживають у закладах для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, інших закладах для дітей, та наставників, що стали їм відомі під час провадження діяльності з організації наставництва.

Тобто центр виконує соціальний супровід для надання соціальних опіки, допомоги та патронажу соціально незахищених категорій дітей і молоді з метою подолання життєвих труднощів, збереження, підвищення їх соціального статусу.

З боку цього центру допомога може бути юридичною, психологічною або соціальною та надаватися як дітям-сиротам, так і наставникам.

Специфіка предмета цього договору знайшла своє відображення в тому, що за своєю сутністю договір про наставництво укладається на добровільних засадах, зокрема, наставник надає підтримку та допомогу, певним чином сприяє нормальному, природному розвитку дитини, та укладається між центром соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді за місцем проживання дитини, адміністрацією закладу, в якому проживає дитина, та наставником.

У цьому договорі мають визначатися умови надання з боку наставника підтримки та допомоги прийнятій дитині, а також тимчасового її перебування.

Перш ніж перейти до встановлення *предмета та об'єкта* договору про наставництво як договору з надання послуг, слід зазначити, що стосовно цього питання в доктрині спостерігається різність думок.

Зокрема, питання, що є предметом за зобов'язаннями з надання послуг, цікавило С. Шимон. На її думку, існують «безпредметні» зобов'язання, в яких матеріальний об'єкт відсутній, — надання послуг. Однак, зважаючи на те, що зобов'язання з надання послуг зазвичай є оплатним, слід дійти висновку, що в ньому матеріальний об'єкт (предмет) усе ж таки є — це гроші, які сплачуються за послугу. А оскільки взаємними є більшість зобов'язань, то слід вважати, що більшість зобов'язальних правовідносин мають два (а то й більше) об'єкти (предмети), у тому числі гроші. А послуги є не видом діяльності, а її корисним результатом, який споживається і має свою вартість [3].

Усі видові категорії приналежні до роду «об'єкт» і є об'єктами (а не предметами) зобов'язальних правовідносин. Тому вирішення зазначеної незгодженості можливе через визнання об'єктом не самої роботи, а результатів робіт та окремих дій, зокрема послуги [4, с. 151]. Отже, у дослідженому договорі матеріальний об'єкт відсутній, оскільки послуга, хоча й має корисний результат, надається безкоштовно.

Наставництво має соціальну важливу мету — підтримка та допомога дитині, сприяння її нормальному, природному розвитку. Таким чином, дитину не виховують, а лише підтримують і допомагають їй.

Отже, діяльність у наставництві складається з підтримки та допомоги дитині, що є сферою регулювання сімейного права.

Доцільно розглянути базове поняття цієї понятійної конструкції — «підтримка», що у великому тлумачному словнику сучасної української мови трактується як «забезпечення, надання необхідних засобів в процесі створення об'єкта, системи» та «супроводження об'єкта, системи в процесі експлуатації» [5, с. 968].

Інше трактування відображене у тлумачному словнику С. Ожегова, де «підтримка» означає «не дати впасти», «не дати порушитися, зруйнуватися будь-чому», «схвалити», «виступити на захист», «надати допомогу». У свою чергу *допомога* тлумачиться як «сприяння будь-кому, участь у будь-чому, що приносить полегшення» [6, с. 454].

В енциклопедичному словнику «Психологія спілкування» за ред. О. Бодалева зазначається, що *підтримка* — це «надання того, що іншому потрібне; забезпечення комфорту, визнання, схвалення, підбадьорювання іншої людини (підтримувальна терапія); рефлексія відносин особи з людьми близького оточення, що співпереживають і надають їй реальну допомогу» [7, с. 336].

Синонімами слова «підтримка» є сприяння, допомога [8]. Таким чином, підтримка — це діяльність, що включає і допомогу.

Різновидом підтримки є педагогічна підтримка, яка спрямована на створення умов для саморозвитку та самореалізації дитини шляхом спланованої допомоги, що не обмежує індивідуальність, а розвиває її.

Педагогічна підтримка може надаватися як батьками-вихователями, так і соціальним працівником, який здійснює соціальне супроводження певної сім'ї [9].

Таким чином, педагогічна підтримка може надаватися і наставниками, оскільки вони проходять курс підготовки із проблем соціальної адаптації дітей та їх підготовки до самостійного життя за програмою, затвердженою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань сім'ї та дітей. Також наставник допомагає дитині у застосуванні норм, моделей поведінки, прийнятих у суспільстві, з метою її подальшої адаптації до життя в соціумі.

Оскільки, виходячи з положень ст. 1 Закону, наставництво включає підтримку та допомогу дитині, сприяння її

нормальному природному розвитку, то допускаємо, що обидва види можуть бути як матеріальними, так і моральними, оскільки підтримувати й допомагати можна по-різному. Відповідно, хоча договір є безоплатним, матеріальна допомога дитині не виключається, оскільки не заборонена законом.

Ця теза підтверджується нормою ст. 17–1 Закону, яка визначає права наставника. Останній має право надавати дитині допомогу в отриманні додаткових освітніх, соціальних, реабілітаційних, оздоровчих послуг, брати участь у забезпеченні її одягом, взуттям, приладам для навчання та розвитку тощо.

Надання додаткових освітніх послуг підкріплює нашу тезу, що педагогічна підтримка також може бути застосована до дитини з боку наставника.

Що стосується підтримки дитини та сприяння її нормальному природному розвитку, то, відповідно, не виключається психологічна підтримка дитини за договором про наставництво.

Оскільки одним із основних завдань Центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, який є стороною цього договору, є здійснення соціального супроводу сімей, дітей та молоді, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, надання їм соціальних послуг за результатами проведеної оцінки їх потреби у таких послугах, то він може укладати договір, предметом якого є соціальна послуга.

Таким чином, вважаємо, що *предметом договору наставництва* є вчинення дій, спрямованих на надання соціальної послуги, яка включає підтримку (психологічну, педагогічну, матеріальну) та допомогу (освітні, соціальні, реабілітаційні, оздоровчі послуги) дитині, сприяння її нормальному, природному розвитку.

Сторони договору про наставництво

Договір про наставництво укладається між центром соціальних служб

для сім'ї, дітей і молоді за місцем проживання дитини, наставником та адміністрацією закладу, в якому проживає дитина, в інтересах якої укладається такий договір.

Центр має право в установленому порядку укладати договори з підприємствами, установами та організаціями (в тому числі іноземними) щодо проведення робіт, спрямованих на виконання покладених на нього завдань.

Таким чином, договір про наставництво укладається між центром соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді за місцем проживання дитини, адміністрацією закладу, в якому проживає дитина, та наставником.

Що стосується сімейно-правового статусу дитини, то після укладання цього договору він не змінюється. Цей договір укладається з дитиною-сиротою, дитиною, позбавленою батьківського піклування, або дитиною, яка проживає в іншому закладі для дітей, незалежно від стану здоров'я та віку.

Хоча й відбулося доповнення Закону новою статтею, однак його ст. 1 не містить визначення терміна «інші заклади для дітей». Так, у цій статті зазначено, що заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, — медичні, навчальні, виховні заклади, інші заклади та установи, в яких проживають діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування. Проте немає уточнення та чіткого переліку, які саме «інші заклади та установи» мають на увазі.

До основних закладів, діяльність яких пов'язана з утриманням дітей, належать:

- а) дитячі будинки для дітей дошкільного віку;
- б) дитячі будинки для дітей шкільного віку;
- в) дитячі будинки змішаного типу для дітей дошкільного та шкільного віку;
- г) загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які залиши-

лися без піклування батьків (можуть бути з дошкільними відділеннями).

Головним завданням *школи-інтернату* є утримання, виховання та навчання дітей, які потребують соціальної допомоги (не мають необхідних умов для виховання і навчання у сім'ї), розвиток їх природних здібностей, формування соціально зрілої особистості.

Головним завданням *санаторної школи-інтернату* є відновлення і зміцнення здоров'я дітей у поєднанні із загальноосвітньою підготовкою, надання їм кваліфікованої медико-психолого-педагогічної допомоги, їх самовизначення [10].

Таким чином, за утримання, виховання, навчання, розвитку, відновлення та зміцнення здоров'я дітей відповідає адміністрація школи-інтернату або санаторної школи-інтернату.

Хоча дитина не є стороною договору про наставництво, її згода вимагається за загальним правилом. Крім цього, зазначений договір укладається в інтересах дитини, тобто можна припустити, що договір про наставництво має певні риси конструкції договору на користь третьої особи.

Для укладення договору про наставництво потрібна згода дитини, якщо вона досягла такого віку та рівня розвитку, що може її висловити, а також письмова згода її батьків, інших законних представників. Але у ст. 17–1 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», де передбачене отримання згоди батьків та інших законних представників, не визначено, якою повинна бути ця згода за змістом (окрім письмової форми) та випадки, за яких отримання згоди зазначених осіб для укладення такого договору не потрібне.

Оскільки згідно зі ст. 12 цього Закону до функцій органу опіки та піклування віднесені безпосереднє ведення

справ та координація діяльності стосовно дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, то, відповідно, право вибору наставника належить органам опіки та піклування. Тому згода батьків та інших законних представників буде безadresною (без зазначення прізвища, імя та по-батькові конкретної особи чи осіб). Але слід зауважити, що обов'язковість надання згоди органом опіки та піклування цією статтею не встановлена.

Щодо згоди батьків актуальними залишаються питання розв'язання моментів, коли:

- 1) батьки проживають разом із дитиною або окремо від неї;
- 2) батьки не проживають разом, незалежно від того, чи існує укладений між ними шлюб, або ж він припинений чи визнаний судом недійсним;
- 3) між батьками дитини не укладено шлюб і батьківство встановлене в порядку, передбаченому СК, або материнство визнане за рішенням суду;
- 4) батьки дитини є неповнолітніми батьками, а отже, крім їх згоди, необхідною є також згода батьків таких неповнолітніх осіб.

Вважаємо, що наставництво дитини може бути проведене без згоди батьків, якщо: немає жодних відомостей про них або родичів певної дитини, а також дитини, яку матір залишила у пологовому будинку; дитина була підкинута або знайдена під час стихійного лиха чи в районі бойових дій, а також за інших надзвичайних обставин.

Без згоди дитини наставництво може бути здійснене, якщо дитина у зв'язку з віком або станом здоров'я не усвідомлює факту наставництва. Оскільки згода самої дитини на здійснення наставництва допускається в її ж інтересах, вона є істотною обставиною, яку потрібно враховувати. Згода дитини надається у формі, що відповідає її вікові та стану здоров'я. Однак

законом не встановлений мінімальний вік дитини, стосовно якої може здійснюватися наставництво, та вік, в якому згода дитини не потрібна для укладення договору.

Стаття 12 Конвенції про права дитини передбачає, що держава забезпечує дитині, яка в змозі формулювати свої погляди, право вільно висловлювати ці погляди з усіх питань, які стосуються її інтересів, до того ж поглядам дитини приділяється належна увага відповідно до її віку та зрілості.

Зрозуміло, що ні батьки, ні будь-хто інший не мають права впливати на дитину з метою формування її поглядів або примусу до їх вираження, оскільки останнє має бути вільним. Але такий вплив на дитину не слід плутати з роз'ясненням дитині її прав, що є правом та обов'язком органів опіки і піклування та суду [11, с. 391].

Враховуючи майбутні наслідки від оформлення наставництва та особливості інтелектуального розвитку дитини, остання повинна познайомитися з наставником, щоб скласти власне враження про нього.

Частина 1 ст. 177 СК України передбачає, що, якщо малолітня особа може самостійно визначити свої потреби та інтереси, батьки здійснюють управління її майном, ураховуючи такі потреби та інтереси. Відповідно до ч. 2 ст. 256–3 СК України для влаштування дитини-сироти і дитини, позбавленої батьківського піклування, до прийомної сім'ї потрібна згода дитини, якщо вона досягла такого віку та рівня розвитку, що може її висловити.

Із досягненням 14 років обсяг сімейної дієздатності неповнолітніх значно зростає порівняно з дієздатністю малолітніх (неповнолітні можуть, наприклад, самостійно визначати місце проживання, звертатися до суду за захистом сімейних прав та інтересів тощо). Тому сімейну дієздатність неповнолітніх можна вважати саме не-

повною, а сімейну дієздатність дітей віком від 6 (7) років до 14 років — частковою [12, с. 130].

Отже, врахування думки дитини, якій виповнилося від 7–10 років, є досить умовним. А якщо вона досягла 14 років, то її думка порівняно з дієздатністю малолітніх є більш доцільною.

Оскільки закон надає волі дитини домінуюче правове значення і певні дії взагалі не можуть бути здійснені, якщо дитина заперечує проти цього, то дитина може відмовитися від оформлення стосовно неї наставництва. В такому разі договір про наставництво припиняється. Він може бути укладений без згоди дитини лише у разі, якщо така дитина у зв'язку зі своїм віком або станом здоров'я не може усвідомлювати факт наставництва.

Наставник, не є представником, оскільки не виникає сімейних або будь-яких інших правових відносин. Він швидше є другом або помічником і не може самостійно здійснювати свої права та виконувати обов'язки, бути представником у суді на підставі довіреності чи договору доручення.

Наставником може бути повнолітня дієздатна особа, яка здійснює діяльність із надання дитині, яка проживає у закладі для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, іншому закладі для дітей, індивідуальної підтримки та допомоги, насамперед у підготовці до самостійного життя (ст.ст. 1 і 17–1 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»). Особа, яка виявила бажання стати наставником, до укладення договору про наставництво зобов'язана пройти курс підготовки із проблем соціальної адаптації дітей та їх підготовки до самостійного життя за програмою, затвердженою центральним органом виконавчої влади, що забез-

печує формування державної політики з питань сім'ї та дітей.

Наставник має право відвідувати дитину за місцем її проживання, навчання, лікування, оздоровлення, а також за згодою дитини та батьків, інших законних представників дитини, адміністрації закладу для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, іншого закладу для дітей спілкуватися з дитиною поза місцем її проживання, навчання, лікування, оздоровлення, у тому числі запрошувати дитину до своєї сім'ї у святкові та неробочі дні, дні канікула.

Найімовірніше на практиці будуть виникати питання щодо можливості залучення до наставництва іноземців. Оскільки стосовно громадянства у статті 17–1 Закону нічого не зазначено, то момент оформлення наставництва іноземною особою не виключається. Але цей Закон також відсилає до ст. 212 СК України, п. 9 якої визначає, що не можуть бути усиновлювачами особи, які є іноземцями, що не перебувають у шлюбі, крім випадків, коли іноземець є родичем дитини. Таким чином, можна зробити висновок, що наставником може бути іноземець, якщо він перебуває у шлюбі або є родичем дитини.

Закон України «Про міжнародне приватне право» від 23.06.2005 р. № 2709-IV (далі — Закон про МПрП) не регулює питання, які стосуються наставництва, якщо у правовідносинах наявна іноземна особа.

Припускаємо, що відносини між наставником і дитиною-сиротою та дитиною, позбавленою батьківського піклування, визначаються правом держави, орган якої призначив наставника. Якщо дитині-сироті та дитині, позбавленій батьківського піклування, призначений наставник-іноземець, який проживає в Україні, застосовується право України, якщо воно є більш сприятливим для цієї особи.

Наставництво, встановлене над громадянами України, які проживають за межами України, визнається дійсним в Україні, якщо проти встановлення наставництва чи його визнання немає законних заперечень відповідної консульської установи або дипломатичного представництва України.

Договір про наставництво припиняється у разі повернення дитини на виховання до батьків, інших законних представників, її усиновлення, встановлення над нею опіки чи піклування, влаштування її на виховання до сім'ї громадян (прийомної сім'ї чи дитячого будинку сімейного типу) або переведення до іншого закладу для дітей, а також у разі досягнення дитиною повноліття, смерті дитини чи наставника.

Припинення договору про наставництво може мати місце у разі досягнення дитиною 18-річного віку, тобто завершення надання підтримки та допомоги у зв'язку з цією подією. Таким чином, максимальним строком дії цього договору є час до досягання повноліття дитиною, внаслідок чого договір припиняється у зв'язку з його виконанням.

Зазначений договір може бути розірваний за згодою сторін, за ініціативою однієї зі сторін у разі невиконання обов'язків за договором іншою стороною або за рішенням суду у разі невиконання сторонами своїх обов'язків за договором, порушення прав і законних інтересів дитини наставником, виникнення загрози для життя та здоров'я дитини з вини наставника.

Наставник відповідно до закону завжди несе відповідальність за порушення ним прав і законних інтересів дитини, заподіяння шкоди її життю та здоров'ю. У разі перебування дитини в сім'ї наставника у святкові та неробочі дні наставник несе відповідальність за життя і здоров'я дитини, а також за повернення дитини до місця її проживання (навчання, лікування чи оздоровлення) [13].

Висновки. Таким чином, наставництво можна розглядати як нестандартне соціальне явище, яке вирізняється суттєвими перевагами, що пов'язані з підтримкою та допомогою дитині, та полягає в індивідуальному підході до особистості вихованця, можливості творчого пошуку спілкування, а також як форму соціального обслуговування, яка відбувається як в умовах перебування дитини у закладі для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, іншому закладі для дітей, так і в домашніх умовах у місці проживання наставника; по-третє, підставою виникнення відносин наставництва є обов'язкове укладання договору.

Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки: по-перше, до-

говір про наставництво не можна долучити до переліку договорів про влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, оскільки дитина з наставником перебуває лише певний час, не передається на виховання наставнику та з ним не проживає; по-друге, предметом договору наставництва є вчинення дій, спрямованих на надання соціальної послуги, яка включає підтримку (психологічну, педагогічну, матеріальну) та допомогу (освітні, соціальні, реабілітаційні, оздоровчі послуги) дитині, сприяння її нормальному, природному розвитку; по-третє, договір про наставництво може припинятися у тому числі й шляхом його виконання при настанні повноліття дитини.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Оніщенко О. В. Договір про патронат: суб'єктний склад і галузева належність // *Матеріали конференцій кафедри цивільного права і процесу 2016 р.* // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://er.nau.edu.ua:8080/handle/NAU/17518>.
2. Про затвердження Загального положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 573 // *Офіційний вісник України* від 06.09.2013 р. — № 66. — С. 14. — Ст. 2381. — Код акта 68448/2013.
3. Шимон С. Об'єкт і предмет договору і цивільного правовідношення: нотатки до наукової дискусії / С. Шимон // *Юридична Україна*. — 2011. — № 4. — С. 58–64 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2011_4_12.
4. Примак В. Д. Суб'єкти і об'єкти цивільних правовідносин / В. Д. Примак // *Цивільне право України. Загальна частина: підручник / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, Р. А. Майданика*. — 3-тє вид., перероб. і допов. — К.: Юрінком Інтер, 2010. — 1176 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К., Ірпін'я: ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с.
6. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — 4-е изд., доп. — М.: ИТИ Технологии, 2006. — 944 с.
7. Психология общения. Энциклопедиче-
- ский словарь / под общ. ред. А. А. Бодалева. — М.: Когито-Центр, 2011. — 600 с.
8. Караванський С. Практичний словник синонімів української мови. — 2-ге вид., доп. і опрац. — К.: Українська книга, 2000. — 480 с.
9. Лоза Т. Педагогічна підтримка як базова технологія виховання дитини-сироти в умовах дитячого будинку сімейного типу / Т. Лоза // *Збірник наукових праць Уманського державного педагогічного університету*. — 2014. — Ч. 1. — С. 238–245 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpudpu_2014_1_33.
10. Про затвердження Положення про загальноосвітню школу-інтернат та загальноосвітню санаторну школу-інтернат: Наказ МОН України від 12.06.2003 // *Офіційний вісник України офіційне видання* від 18.07. 2003 р., № 27, с. 306, ст. 1360, код акту 25696/2003.
11. *Сімейне право: підручник / За заг. ред. В. А. Кройтора та В. Ю. Євко; МВС України, Харків, нац. ун-т внутр. справ*. — Х., 2016. — 512 с.
12. Красицька А. В. Проблеми здійснення та захисту особистих та майнових прав батьків і дітей: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Лариса Василівна Красицька; Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. — К., 2015. — 497 с.
13. Розгон О. В. Інститут права наставництва в Україні та за кордоном // *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. — 2016. — № 4 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pap.in.ua>.

REFERENCES:

1. Onishchenko O. V. *Dobovir pro patronat: subiektnyi sklad i baluzhena prynalezhnist* [The Treaty of patronage: the subject structure and industry affiliation]. Materialy konferentsii kafedry tsyvilnoho prava i protsessu [Conference proceedings of the Department of civil law and procedure, 2016]. Available: <http://er.nau.edu.ua:8080/handle/NAU/17518> [in Ukrainian].
2. *Pro zatverdzhennia Zabalnogo polozhennia pro tsentr sotsialnykh sluzhb dlia simi, ditei ta molodi: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.08.2013 № 573* [On approval of General provisions on social services for family, children and youth: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.08.2013 № 573]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy vid 06.09.2013 r. [The official Bulletin of Ukraine dated 06.09.2013 G.]. 66, p. 14, article 2381, kod aktu 68448/2013 [in Ukrainian].
3. Shymon S. (2011). *Obiekt i predmet dohovoru i tsyvilnoho pravovidnoshennia: notatky do naukovoï dyskusii* [The object and subject of the contract and in civil matters: notes towards the scientific discussion]. Yurydychna Ukraina [Legal Ukraine]. 4, p. 58–64. Available: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2011_4_12. [in Ukrainian].
4. Prymak V. D., edited by V. Dzera, N. S. Kuznetsova, R. A. Maidanyk (2010). *Subiekty i obiekty tsyvilnykh pravovidnosyn* [Subjects and objects of civil legal relations]. Tsyvilne pravo Ukrainy. Zahalna chastyna: pidruchnyk [Civil law of Ukraine. The General part]. 3 ed., pererob. i dopov. — Kyiv. Yurinkom Inter. 1176 p. [in Ukrainian].
5. Comp. and ed.-in-ch. V. T. Busel (2005). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi mowy* [Big explanatory dictionary of modern Ukrainian language]. Kyiv, Irpin. VTF «Perun». 1728 p. [in Ukrainian].
6. Ozhegov S. I., . Shvedova N. Ju. (2006). *Tolkovyj slovar' ruskogo jazyka* [Explanatory dictionary of Russian language]. 4-e ed., rev. Moskva. ITI Tehnologii. 944 p. [in Russian].
7. Under the gen. ed. of A. A. Bodalev (2011). *Psihologija obsbhenija. Enciklopedicheskij slovar'* [Psychology of communication. Encyclopedic dictionary]. Moskva. Izd-vo «Kogito-Centr». 600 p. [in Russian].
8. Karavanskyi S. (2000). *Praktychnyi slovnyk synonimiv ukrainskoi mowy* [Practical dictionary of synonyms of the Ukrainian language]. 2 ed., rev. and work. Kyiv. Ukrainska knyha. 480 p. Available: <http://lcorp.ulif.org.ua/dictua> [in Ukrainian].
9. Loza T. (2014). *Pedahohichna pidtrymka yak bazova tekhnolohiia vykehovannia dytyny-syroty v umovakh dytiachobo budynku simeinoho typu* [Pedagogical support as a basic technology education of the orphans in the orphanage of family type]. Zbirnyk naukovykh prats Umanskoho derzhavnogo pedahohichnoho universytetu [Collection of scientific papers of Uman state pedagogical University]. Ch. 1, p. 238–245. Available: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpudpu_2014_1_33. [in Ukrainian].
10. *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro zabalnoosvitniu sbkolu-internat ta zabalnoosvitniu sanatornu sbkolu-internat: Nakaz MON Ukrainy vid 12.06.2003 № 363* [About the statement of Regulations about the secondary school and secondary sanatorium boarding school: the Order of MES of Ukraine dated 12.06.2003]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy ofitsiine vydannia vid 18.07.2003 r. [The official Bulletin of Ukraine, official edition from 18.07.2003]. 27, p. 306, ar. 1360, kod aktu 25696/2003 [in Ukrainian].
11. Under gen. ed. of V. A. Kroitor and V. Yu. Yevko. (2016). *Simeine pravo: pidruchnyk* [Family law: textbook]. Kharkiv. MVS Ukrainy, nats. un-t vnutr. sprav. 512 p. [in Ukrainian].
12. Krasytka L. V. (2015). *Problemy zdiisnennia ta zakehystu osobystykh ta mainovykh prav batkiv i ditei: dys. ... d-ra yuryd. nauk* [Problems of implementation and protection of personal and property rights of parents and children: dis. ... of doctor of legal. sciences: 12.00.03]. Kyiv. Hen. prokuratura Ukrainy, Nats. akad. prokuratury Ukrainy. 497 p. [in Ukrainian].
13. Rozghon O. V. (2016). *Instytut prava nastavnytstva v Ukraini ta za kordonom* [Institute of law mentoring in Ukraine and abroad]. Elektronne naukove fakhove vydannia «Porivnialno-analitychne pravo» [Electronic scientific specialized edition of «comparative law»]. 4. Available: <http://www.pap.in.ua>. [in Ukrainian].



УДК 347.195

Давидова Наталія Олександрівна
Докторант кафедри цивільного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук, доцент

ЦИВІЛЬНА ДІЄЗДАТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

Davydova N. O.

Legal Capacity of State-ran Institutions of Higher Education

Abstract. Legal entities' general and special legal capacity issues are discussed. Underfunding and lack of assets force educational institutions to expand the scope of commercial activities that now extends into the sale of goods and services. State-ran institutions of higher education do not have absolute freedom in entrepreneurial activity because their paid services must be within the charter's aim. We made the conclusion there is a need to annul a decree of Cabinet of Ministers of Ukraine about the exhaustive list of services that can be provided by state-ran and municipal institution of higher education. There is no necessity to limit freedom of commercial activity to such an extent.

Key words: *legal capacity, limits of legal capacity, institution of higher education, university, entrepreneurial activity.*

Цивільно-правовий статус державних і комунальних вищих навчальних закладів (надалі — ВНЗ) має подвійний характер. Вони можуть поєднувати ознаки некомерційної установи та комерційного підприємства. З *одного боку*, такі заклади виробляють суспільне благо — безкоштовну освіту, доступну на рівних засадах для всіх громадян України. Державні та комунальні ВНЗ виконують роль центрів освіти, науки і культури суспільства, що задовольняють потреби та виконують державне замовлення на підготовку фахівців і виконання фундаментальних наукових досліджень, забезпечують організацію освітнього процесу і здобуття фізичними особами вищої освіти, післядипломної освіти з урахуванням їхніх покликань, інтересів і здібностей. Основною метою ВНЗ є надання освітніх послуг і проведення наукової, інноваційної діяльності. Проте, з *іншого боку*, вже традиційною для вітчизняного обороту стала недо-

статність фінансування державою чи територіальною громадою більшості державних/комунальних ВНЗ, що стимулює їх шукати інші джерела поповнення власного бюджету. Такі ВНЗ мають власні надходження, отримані як плата за послуги, що надаються згідно з освітньою, науковою та навчально-виробничою діяльністю, благодійні внески та гранти відповідно до рішення, прийнятого вченою радою ВНЗ. Такі надходження зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі центрального органу виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, або на поточні та/або вкладні (депозитні) рахунки установ державних банків (ч. 2 ст. 70 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. [1]) Дедалі більшої популярності набуває позабюджетна діяльність державних і комунальних ВНЗ, яка відбувається на конкурентних засадах за законами

ринкової економіки, має іншу мотивацію, регулюється тими самими правовими нормами, що і діяльність суб'єктів підприємництва, вимагає інших — економічних — методів управління, контролю та оцінки ефективності. Іншими словами, державні та комунальні ВНЗ є суб'єктами ринкової економіки, здійснюють діяльність, що дає дохід, прибуток від якої та придбане за його рахунок майно надходять у самостійне розпорядження закладу та ураховуються на окремому балансі. Розширення кола видів діяльності державних ВНЗ, необхідність пошуку позабюджетних фінансових надходжень потребує дослідження питання цивільної дієздатності таких юридичних осіб.

З часів радянської планової економіки державні та комунальні ВНЗ здійснюють свою діяльність у статусі «бюджетної установи», визначення якої закріплено в п. 12 ст. 2 Бюджетного кодексу України: «Бюджетні установи — органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету. Бюджетні установи є неприбутковими». У цьому визначенні подив викликає слово «повністю», що означає, що ВНЗ не має власних джерел надходжень грошових коштів, що не відповідає дійсності. Практика діяльності державних і комунальних ВНЗ переконливо свідчить, що за всі роки незалежності України вони ніколи повністю не утримувались за рахунок державного/місцевого бюджету. Наведене в Бюджетному кодексі України визначення бюджетної установи протирічить ч. 4 ст. 13 цього ж кодексу, згідно з якою власні надходження бюджетних установ поділяються на дві групи: перша група — надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із за-

конодавством; друга група — інші джерела власних надходжень бюджетних установ.

У змісті правоздатності ВНЗ, як і будь-якої іншої установи чи підприємницького товариства, можна виокремити дві складові: основний зміст і додатковий. Основний зміст охоплює ті цивільні права та обов'язки, які пов'язані з виконанням основних завдань, визначених у ст. 26 Закону України «Про вищу освіту». Додатковий зміст охоплює комплекс прав та обов'язків, необхідних освітній організації для здійснення додаткової діяльності, яка приносить дохід. Комерціалізація освіти характеризується, зокрема, такими рисами: запровадження контрактної форми навчання, розширення кола послуг, що додатково надаються ВНЗ, інноваційна діяльність тощо.

Варто звернути увагу на те, що діяльність ВНЗ, пов'язана з одержанням доходу (прибутку), не має у законодавстві про освіту чіткого термінологічного позначення. Для її закріплення законодавець, не надаючи точної дефініції, застосовує декілька подібних понять: господарська, власна, підприємницька, комерційна, інноваційна, статутна діяльність, виробничо-комерційна робота, платні додаткові освітні послуги, діяльність, що не передбачає одержання прибутку [2, с. 101]. Зауважимо, що право на провадження установами підприємницької діяльності, передбачене ст. 86 ЦК України, відображено в освітньому законодавстві, але при цьому законодавець вживає терміни, споріднені зі змістом терміну «підприємницька діяльність», зокрема господарська діяльність (ст. 70 Закону України «Про вищу освіту»), фінансово-господарська діяльність (ст. 32 зазначеного Закону), діяльність з надання платних послуг (ст. 73 цього Закону). Таким чином, законодавець переоб'яжує закон термі-

нами, які, по суті, означають діяльність цього суб'єкта, спрямовану на отримання додаткових прибутків. В. І. Борисова зазначає, що ця діяльність не може називатися підприємницькою, оскільки вона має суттєві обмеження порівняно з останньою, зокрема повинна відповідати меті створення установи. Таку діяльність слід визначати як діяльність, спрямовану на отримання додаткового прибутку [3, с. 62]. Беручи до уваги соціальну спрямованість діяльності ВНЗ, М. Н. Курко пропонує замість слів «підприємницька діяльність» вживати слова «додаткова діяльність», яку ВНЗ здійснює для матеріального забезпечення можливості здійснювати статутну діяльність [4, с. 105–106, 117]. На наш погляд, запровадження нового терміну не полегшує ситуації, а навпаки, спричиняє додаткову плутанину. Зміна назви діяльності з «підприємницької» на «діяльність, спрямована на отримання прибутку» або на «додаткова діяльність» не змінює правової сутності. Хоча розширення прав державного/комунального ВНЗ до ведення господарської діяльності розмиває межу між різними видами юридичних осіб, слід визнати виправданою можливість часткового самофінансування установ і їх право займатися підприємницькою діяльністю як додатковою в умовах дефіциту бюджетного фінансування. На наш погляд, необхідно уніфікувати використання зазначених вище термінів і користуватись єдиним терміном, закріпленим у ЦК України, — «підприємницька діяльність».

В цивілістичній науці розмежовують загальну (універсальну) та спеціальну правоздатність юридичних осіб. Загальна правоздатність означає можливість для суб'єкта мати будь-які права та обов'язки, а спеціальна припускає наявність в юридичній особі прав та обов'язків, які відповідають

меті її діяльності та прямо зафіксовані в її установчих документах [5, с. 125]. Засновник ВНЗ визначає задачу та мету установи, оскільки як некомерційна організація ВНЗ завжди має обмежену, цільову правоздатність. Поняття спеціальної правоздатності юридичних осіб з'явилося тільки на останньому етапі розгляду проекту ЦК України у Верховній Раді України. У всіх попередніх проектах ЦК України обмеження правоздатності юридичних осіб приватного права не передбачалося [6, с. 185; 7, с. 176].

Непідприємницькі товариства та установи в Україні при здійсненні підприємницької діяльності не мають абсолютної свободи, їх дії обмежуються вимогами ст. 86 ЦК України. Іноді для позначення цього виду правоздатності користуються терміном спеціальна [8, с. 125], обмежена (цільова) [9, с. 189], функціональна (зумовлена обов'язком виконання публічних функцій) [10, с. 305]. Юридичні особи, які утворюються на основі державного і комунального майна, повинні володіти спеціальною правоздатністю, обмеженою цілями реалізації ними публічних функцій, наприклад, здійснення освітньо-наукової діяльності.

В. В. Кваніна пропонує визнати та закріпити такі види правоздатності юридичних осіб: загальна, спеціальна, обмежена. Правоздатність, не обмежена законом, ліцензією та установчими документами, — загальна правоздатність; правоздатність, обмежена законом, — спеціальна правоздатність; правоздатність, обмежена установчими документами або ліцензією, — обмежена; від інших видів правоздатності, наведених в юридичній літературі (виключна, додаткова тощо), варто відмовитися, оскільки таке розмаїття її видів не призводить до бажаного результату — однакового регулювання подібних відносин [11, с. 57].

Ми не можемо погодитися з наведеною класифікацією, оскільки за своєю правовою сутністю правоздатність, обмежена законом (спеціальна правоздатність), і правоздатність, обмежена установчими документами або ліцензією (обмежена правоздатність), є однією категорією. Сама автор наведеної класифікації дійшла висновку, що на ВНЗ одночасно поширюється режим спеціальної та обмеженої правоздатності [11, с. 57].

Державний ВНЗ має спеціальну (цільову) правоздатність. Це зумовлено декількома причинами. По-перше, установи створюються для досягнення мети, визначеної засновником, зокрема йдеться про провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти, здійснення наукової, науково-технічної, інноваційної та/або методичної діяльності. ВНЗ виконують публічну функцію з надання освітніх послуг. По-друге, освітня установа як невідприємницька організація може здійснювати діяльність лише в межах відповідності її статутній меті. По-третє, держава здійснює контроль за діяльністю освітніх установ згідно з їх метою.

Діюче законодавство чітко закріпило за ВНЗ таку організаційно-правову форму як установа (згідно з п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» ВНЗ — окремий вид установи, яка є юридичною особою приватного або публічного права). Відповідно до ст. 86 ЦК України установи можуть поряд зі своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню. На наш погляд, слова «якщо ця діяльність відповідає меті» безпідставно звужує дієздатність невідприємницьких товариств та установ. Кращим формулюванням могло б бути «якщо ця діяльність не суперечить меті».

Норма ст. 86 ЦК України про обмежену правоздатність установи є винятком із загального правила ст. 91 ЦК України, що передбачає універсальну або загальну правоздатність юридичної особи приватного права. Українському законодавцю не вдалося до кінця витримати принцип універсальності правоздатності [12, с. 73]. Цільова правоздатність установи полягає в тому, що: 1) установа може мати лише ті цивільні права, що відповідають її цілям, і нести у зв'язку із цим відповідальність; 2) установа може займатися підприємницькою діяльністю, якщо а) інше не встановлено законом; б) ця діяльність відповідає меті, для якої установа було створено, та сприяє досягненню такої мети; в) прибуток, який одержує установа від зазначеної діяльності, не належить засновникам і не розподіляється між ними.

Слід погодитися з Т. В. Корольовою, яка пропонує визначити критерії, згідно з якими державний ВНЗ має право займатися видами діяльності, що приносять дохід. До таких критеріїв належать:

- 1) безпосередній зв'язок здійснюваного виду діяльності з основною освітньою за характером і спрямованістю діяльністю;
- 2) діяльність такого роду не повинна завдавати шкоди основній — освітній діяльності;
- 3) така діяльність має служити забезпеченню потреб освітнього процесу в цьому ВНЗ [13, с. 8].

В якості прикладу комерційної діяльності ВНЗ, яка спрямована, в першу чергу, на досягнення освітньої мети, можна навести справу з американської судової практики *Batcheller v. Commonwealth ex. rel Rector and Visitors of University of Virginia* [14]. В цій справі оспорювалось право університету на будівництво та експлуатацію комерційного аеропорту. Університет мав навчальну програму з авіаційної техні-

ки, але без аеропорту не міг забезпечити проходження літальної практики. За заявою університету державна корпоративна комісія видала йому дозвіл на будівництво, утримання та експлуатацію аеропорту для цивільних потреб, включаючи комерційну авіацію. Підприємства, що ведуть бізнес на ринку комерційної авіації, побоюючись конкуренції з університетом, оскаржили рішення державної корпоративної комісії. Суд підтримав позицію університету (відповідача), заявивши, що освітня інституція просила надати дозвіл на експлуатацію аеропорту по зльоту та посадці цивільних літаків, задіяних в комерційній авіації, а не надати дозвіл на комерційну авіацію. Судом було використано вираз «необхідне, але випадкове підприємництво». Отриманий дозвіл надає можливість студентам отримати практичні навички, необхідні для успішного завершення навчального курсу та подальшого працевлаштування.

Екстраполюючи цей судовий приклад на українське право, можна сказати, що при здійсненні університетом підприємницької діяльності, акцент треба робити на досягненні освітньої мети, а не на одержанні прибутку.

За змістом ч. 2 ст. 73 Закону України «Про вищу освіту» перелік платних освітніх та інших послуг, що можуть надаватися державними і комунальними ВНЗ, затверджується Кабінетом Міністрів України. Цю норму конкретизовано у постанові Кабінету Міністрів України від 27.09.2010 р. № 796 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» [15]. Цей перелік передбачає надання навчальним закладом послуг у сфері освітньої діяльності; наукової та науково-технічної діяльності; міжнародного спів-

робітництва; у сфері охорони здоров'я, відпочинку, дозвілля, оздоровлення, туризму, фізичної культури та спорту; у сфері побутових послуг; у сфері житлово-комунальних послуг. На нашу думку, немає потреби у формулюванні вичерпного переліку платних послуг, тобто немає потреби у втіленні принципу публічного права «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Натомість треба визначити межі свободи у підприємницькій діяльності університету, скориставшись принципом приватного права: «дозволене все те, що прямо не заборонено». Межі свободи здійснення підприємницької діяльності установами та, зокрема, державними/комунальними ВНЗ визначені в ст. 86 ЦК України. Перехід до принципу «дозволене все те, що прямо не заборонено» дозволить ВНЗ стати повноправними суб'єктами економічної діяльності і отримати проголошену на рівні законодавства фінансову автономію.

На підставі викладеного можна зробити **висновок**, що державний/комунальний ВНЗ створюється в організаційно-правовій формі установи та має спеціальну цивільну дієздатність, що означає обмеження свободи здійснювати підприємницьку діяльність метою, для якої ВНЗ було створено, та можливістю здійснювати розподіл прибутку між засновниками. Вважаємо за доцільне скасувати постанову Кабінету Міністрів України від 27.09.2010 р. № 796 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності», оскільки вона втілює принцип публічного права «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», чим штучно та безпідставно звужує коло можливих платних послуг, які можуть надаватись державни-

ми/комунальними навчальними закладами. Статтю 86 ЦК України слід викласти в наступній редакції: «Непідприємницькі товариства (кооперативи, крім виробничих, об'єднання громадян тощо) та установи можуть

поряд зі своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність не суперечить меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України: «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 37–38. — Ст. 2004.
2. Освітнє право : конспект лекцій / [авт. кол. : В. В. Астахов, К. В. Астахова (мол.), О. Л. Войно-Данчишина та ін.] ; за заг. ред. В. В. Астахова ; Нар. укр. акад. ; Міжнар. фонд «Відродження». — Харків : Вид-во НУ А, 2011. — 144 с.
3. Борисова В. І. Установа як особлива організаційно-правова форма непідприємницьких юридичних осіб / В. І. Борисова // Актуальні проблеми приватного права : зб. ст. до ювілею д. ю. н., проф. Кузнецової Н. С. / Відп. ред. Р. А. Майданик та О. В. Кохановська. — Київ : Пр АТ «Юридична практика», 2014. — С. 51–74.
4. Курко М. Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Микола Несторович Курко. — Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Харків, 2010. — 388 с.
5. Рекрут О. А. Адміністративно-правовий статус негосударственных высших учебных заведений в России: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Оксана Анатольевна Рекрут. — Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права». — Саратов, 2003. — 237 с.
6. Кузнецова Н. С., Довгерт А. С. Институт юридического лица в гражданском кодексе Украины // Альманах цивилистики: сб. ст. Вып. 5 / Под ред. Р. А. Майданика. — Киев : Алерта, 2012. — С. 169–208.
7. Кузнецова Н. С. Поняття й класифікація юридичних осіб в цивільному праві України: теорія і практика // Сучасні проблеми приватного права : зб. наук. пр., присвячених 80-ій річниці з Дня народження Я. М. Шевченко / відп. ред. Н. С. Кузнецова, Р. О. Стефанчук. — Київ : ВГО «Асоціація цивілістів України». — Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня «Рута», 2012. — С. 159–176.
8. Гражданское право. Учебник. Ч. 1. Издание третье, перераб. и доп. / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. — М. : Проспект, 1998. — 632 с.
9. Гражданское право : в 2 т. Учебник / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. — 2-е изд., перераб. и доп. — Т. 1. — М. : БЕ К, 2002. — 816 с.
10. Иванов С. О. Доктрина Ultra vires в діяльності юридичних осіб публічного права [Електронний ресурс] / С. О. Иванов // Форум права. — 2011. — № 2. — С. 303–310. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>. — Назва з екрана.
11. Кванина В. В. Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03 / Валентина Вячеславовна Кванина. — Российская академия правосудия. — М., 2006. — 376 с.
12. Цивільний кодекс України: наук.-практ. коментар / За ред. розробників проекту Цивільного кодексу України. — Київ : Істина, 2004. — 928 с.
13. Королева Т. В. Гражданско-правовой статус государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования (государственного вуза) и его структурных подразделений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Татьяна Владимировна Королева. — Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Ростовский государственный университет». — Ростов н/Д, 2006. — 27 с.
14. Batcheller v. Commonwealth ex. Rel Rector and Visitors of University of Virginia, 10 S.E. 2d 529 (Va. 1940).
15. Постанова Кабінету Міністрів України: «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» від 27.09.2010 р. № 796 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 67. — Ст. 2410.

REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy (2014). «Pro vyschu osvitu» vid 01.07.2014 r. [Law of Ukraine (2014) «About higher education» of July 1, 2014]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine], 37–38, art. 2004. [in Ukrainian].
2. Astakhov, V. V., Astakhova, K. V. (junior), Voyno-Danchyshyna, O. L. (2011). *Osvitnie pravo : konspekt leksii* [Educational law: textbooks]. Kharkiv: Vyd-vo NUA [National Ukrainian Academy]. 2011, 144 p. [in Ukrainian].
3. Borysova, V. I. (2014). *Ustanova yak osoblyva orbanizatsiino-pravova forma nepidpriemnytskykh yurydychnykh osib* [Institution as a special organizational form of noncommercial legal entities]. In: Aktualni problemy pryvatnoho prava: zbirnyk statei do yubileiu prof. Kuznietsovoi, N. S. [Issues of private law: digest of articles dedicated to jubilee of prof. Kuznietsovoi, N. S.]. Kyiv: PrAT «Iurydychna praktyka» [Legal practice], 2014. P. 51–74. [in Ukrainian].
4. Kurko, M. N. (2010). *Administratyvno-pravove rebuliuвання vysheho osvity v Ukraini* [Legal regulation of higher education in Ukraine]. Dissertation of candidate of Legal Sciences. Khark. nats. un-t vnutr. sprav. [Kharkiv National University of Internal Affairs]. Kharkiv, 2010. 388 p. [in Ukrainian].
5. Rekrut, O. A. (2003). *Administratyvno-pravovoj status negosudarstvennykh vysshykh uchebnykh zavedeniy v Rossii* [Legal status of private institutions of higher education in Russia]. Dissertation of candidate of Legal Sciences. Saratovskaja gosudarstvennaja akademija prava [Saratov State Legal Academy]. Saratov. 2003. 237 p. [in Russian].
6. Kuznietsova, N. S., Dovgert, A. S. (2012). *Institut yurydycheskogo litsa v grazhdanskom kodekse Ukrainy* [Legal entity institute in Civil Code of Ukraine]. In: Al'manah civilistiki: zbirnyk statei. Vyp. 5 [Civil law almanac: digest of articles. 5th issue]. Kiev : Alerta, 2012. P. 169–208. [in Russian].
7. Kuznietsova, N. S. (2012). *Poniattia y klasyfikatsiia yurydychnykh osib v tsyvilnomu pravi Ukrainy: teoriia i praktyka* [Conception and classification of legal entities in civil law of Ukraine: theory and practice]. In: Suchasni problemy pryvatnoho prava : zbirnyk naukovykh prats, prysviachenykh 80-ii richnytsi z Dnia narodzhennia Ya. M. Shevchenko [Contemporary private law issues: digest of articles dedicated to 80th jubilee of Ya. M. Shevchenko]. Kyiv : VHO «Asotsiatsiia tsyvilistiv Ukrainy» [Ukrainian civil law specialists' association]. Kamianets-Podilskyi : TOV «Drukarnia «Ruta», 2012. P. 159–176. [in Ukrainian].
8. Sergeev A. P., Tolstoi, Ju. K. (1998). *Grazhdanskoe pravo. Uchebnik. Ch. 1. Izdanie tret'e* [Civil law textbook. Part 1. 3rd ed.]. Moscow: Prospekt, 1998. 632 p. [in Russian].
9. Suhanov, E. A. (2002). *Grazhdanskoe pravo : v 2 t. Uchebnik. 2-e izd, pererab. i dop.* [Civil law: in 2 parts. Textbook, 2nd ed. Part. 1]. Moscow: BEK, 2002. 816 p. [in Russian].
10. Ivanov, S. O. (2011). *Doktryna Ultra vires v diialnosti yurydychnykh osib publichnogo prava* [Ultra vires doctrine in public legal entities activity]. In: Forum prava [Legal forum]. 2011. № 2. P. 303–310. [online] Available at: <http://www.nbuv.gov.ua>. [in Ukrainian].
11. Kvanina, V. V. (2006). *Grazhdansko-pravovoe regulirovanie v sfere vysshogo professional'nogo obrazovaniya v Rossijskoj Federacii*. [Civil law regulation in higher education in Russian Federation]. Dissertation of candidate of Legal Sciences. Rossijskaja akademija pravosudiva [Russian Justice Academy]. Moscow, 2006. 376 p. [in Russian].
12. *Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: naukovopraktychnyi komentar* [Civil Code of Ukraine: comment]. (2004). Kyiv : Istyna, 928 p. [in Ukrainian].
13. Koroleva, T. V. (2006). *Grazhdansko-pravovoj status gosudarstvennogo obrazovatel'nogo uchrezhdeniya vysshogo professional'nogo obrazovaniya (gosudarstvennogo vuz'a) i ego strukturnyj podrazhdenij* [Civil law status of state run higher education institution and its subdivision]. (Autoabstract of dissertation of candidate of Legal Sciences). Rostovskij gosudarstvennyj universitet [Rostov State University]. Rostov-na-Donu. 2006. 27 p. [in Russian].
14. *Batcheller v. Commonwealth ex. Rel Rector and Visitors of University of Virginia*, 10 S. E. 2d 529 (Va. 1940). [in English].
15. Kabinet Ministriv Ukrainy (2010). *Postanova «Pro zatverdzhennia pereliku platnykh poslub, yaki mozhat nadavatysia navchalnymy zakladamy, inshymy ustanovamy ta zakladamy systemy osvity, shcho nalezhat do derzhavnoi i komunalnoi formy vlasnosti» vid 27.09.2010 r. № 796*, [Decree of Cabinet of Ministers of Ukraine «About list of paid services provided by state-run and municipal education institutions» of September 27, 2010 № 796]. Ofitsiynyi visnyk Ukrainy [Official Bulletin of Ukraine], 67, art. 2410. [in Ukrainian].



УДК 378.014.12(477); 351.852

Уложенко Вадим Миколайович

*Старший викладач кафедри правового регулювання економіки
Державного вищого навчального закладу
«Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»*

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА
У ГАЛУЗІ ВИЩОЇ ОСВІТИ:
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Ulozhenko V. M.

State policy in higher education: legal basis of formation in Ukraine

Abstract. The article given characteristic of the Ukraine law on education in the context of public policy. The results of the analysis the progressive provisions and shortcomings of the current Law of Ukraine «On Higher Education». Suggestions for further improvement of the legislative implementation of the state policy in the field of higher education.

Key words: *higher education, higher education, public policy in higher education, the Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Law of Ukraine «On Higher Education».*

Постановка проблеми. В сучасному світі вища освіта є одним з головних інструментів економічного і соціального розвитку суспільства, яке прагне зростання на інноваційних засадах, через що їй розглядається як стратегічний пріоритет державної політики. Зважаючи на це, питання формування державної політики у сфері вищої освіти та правового забезпечення цього процесу заслуговують на особливу увагу. За двадцятип'ятилітню історію незалежної України державна політика у сфері вищої освіти зазнавала коригувань, що, зокрема, обумовлювалося перманентним розвитком законодавчих засад її формування, які загалом сприяли її демократизації, удосконаленню форм управління, пошуку нових джерел фінансування, оновленню змісту вищої освіти, впровадженню новітніх навчальних технологій, популяризації європейського досвіду тощо.

Аналіз останніх наукових досліджень. Питання розвитку вищої освіти

в Україні, у тому числі пов'язані із формуванням державної політики у сфері вищої освіти, досліджуються широким колом вчених різних наукових спрямувань. Це, зокрема, Андрущенко В. П., Боголіб Т. М., Губерська Н. А., Згуровський М. З., Каленюк І. С., Красняков Є. В., Кремень В. Г., Курко М. Н., Мельничук О. Ф., Ніколасенко С. М., Огаренко В. М., Опришко В. Ф., Поступна О. В., Філіппова В. Д., Шаповал Р. В., Шемпученко Ю. С. та багато ін. Однак, не дивлячись на широкий науковий інтерес до питань формування державної політики у сфері вищої освіти, недостатньо уваги, на наш погляд, приділено аналізу законодавчих норм щодо формування державної політики у сфері вищої освіти та участі в цьому процесі органів законодавчої, виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів.

Метою дослідження є проведення аналізу правових засад формування державної політики у сфері

вищої освіти в Україні на сучасному етапі та обґрунтування пропозицій щодо подальшої модернізації відповідного законодавства.

Викладення основного матеріалу. Згідно з ч. 2 ст. 4 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ [1] державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України. Дана норма деталізована в контексті Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII [2], де в ч. 1 ст. 3 конкретизовано, що у сфері вищої освіти державну політику визначає Верховна Рада України. Вищевказані норми ч. 2 ст. 4 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ та ч. 1 ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII виходять з п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [3], відповідно до якого основи освіти визначаються виключно законами України, які приймає єдиний орган законодавчої влади в Україні — Верховна Рада України. Отже, державна політика у сфері вищої освіти є невід'ємною складовою державної політики в галузі освіти, і як передбачено нормами чинного законодавства, основи її формування забезпечується на законодавчому рівні. Тому можна дійти висновку, що першочерговою умовою формування державної політики у сфері вищої освіти є довершеність і повнота освітняського законодавства загалом та щодо вищої освіти зокрема.

Як відомо, формування спеціального законодавства про вищу освіту розпочалося із прийняттям Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III, який набув чинності 05 березня 2002 р. (нині втратив чинність на підставі Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII). Тобто встановлення пра-

вових, організаційних, фінансових та інших засад функціонування системи вищої освіти отримало законодавчу регламентацію лише у 2002 р. й тому тривалий час ці питання регулювалися нормами Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ. Закон України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III став однією з базових складових національного законодавства про освіту й встановив нормативно-правові вимоги щодо організації та функціонування системи вищої освіти в державі. Слід наголосити, що сфера вищої освіти отримала свій спеціальний закон майже в останню чергу, у порівнянні з іншими структурними елементами національної системи освіти. Так, Закон України «Про професійно-технічну освіту» було прийнято 10 лютого 1998 р. за № 103/98-ВР, Закон України «Про загальну середню освіту» — 13 травня 1999 р. за № 651-XIV, Закон України «Про позашкільну освіту» — 22 червня 2000 р. за № 1841-III, а 11 липня 2001 р. за № 2628-III — Закон України «Про дошкільну освіту». Також варто відмітити, що Верховна Рада України неодноразово приймала постанови, які стосувалися реформування та фінансування галузі освіти й схвалення рекомендацій парламентських слухань з освітняських питань. На сьогодні правове підґрунтя державної політики у сфері вищої освіти в Україні складають загальні та спеціальні законодавчі акти про освіту та про вищу освіту, міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, у тому числі ті, якими були схвалені рекомендації парламентських слухань з питань освіти і науки.

До формування (або розроблення, як зазначається в окремих законах) державної політики у сфері вищої освіти, основи якої на законодавчому рівні визначає Верховна Рада України,

також долучаються й інші суб'єкти — Президент України, органи виконавчої влади — Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки — Міністерство освіти і науки України, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців та інші суб'єкти, визначені законодавством. Адаже формування державної політики у сфері вищої освіти, як і в будь-якій іншій сфері суспільних відносин, є продовженням процесу визначення державної політики, що, як уже зазначалося, здійснюється Верховною Радою України.

Без сумніву активну участь у формуванні державної політики у сфері вищої освіти бере Президент України як глава держави. Так, указами Президента України були затверджені такі стратегічні документи розвитку освіти, як: 1) Національна доктрина розвитку освіти (Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002), яка визначає систему концептуальних ідей та поглядів на стратегію і основні напрями розвитку освіти у першій чверті XXI ст.; 2) Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року (Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013), спрямована на підвищення якості і конкурентоспроможності національної освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, прискорення інтеграції України у міжнародний освітній простір. Ці два документи разом із Державною національною програмою «Освіта» («Україна XXI століття»), яка була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України ще 3 листопада 1993 р. за № 896, визначають принципи стратегічного розвитку системи освіти в Україні.

Окрім вищезазначених, Президентом України була видана низка указів,

спрямованих на розбудову системи освіти, у тому числі вищої. Це, зокрема, Укази Президента України «Про заходи щодо державної підтримки освіти в Україні» від 09 червня 1994 р. № 290/94, «Про основні напрями реформування вищої освіти в Україні» від 12 вересня 1995 р. № 832/95 (втратив чинність), «Про заходи щодо реформування системи підготовки спеціалістів та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів» від 23 січня 1996 р. № 77/96, «Про Основні напрями реформування професійно-технічної освіти в Україні» від 08 травня 1996 р. № 322/96 (втратив чинність), «Про заходи щодо поліпшення функціонування та розвитку загальної середньої освіти» від 02 червня 1998 р. № 580/98, «Про додаткові заходи щодо забезпечення розвитку освіти в Україні» від 09 жовтня 2001 р. № 941/2001, «Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України» від 17 лютого 2004 р. № 199/2004, «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» від 04 липня 2005 р. № 1013/2005, «Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні» від 20 березня 2008 р. № 244/2008, «Про забезпечення дальшого розвитку вищої освіти в Україні» від 25 вересня 2008 р. № 857/2008, «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» від 30 вересня 2010 р. № 926/2010, «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 (дана стратегія передбачає, зокрема, проведення реформи освіти) та ін.

Відчутний вплив на формування державної політики у сфері вищої освіти справляють щорічні послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, передбачені п. 2 ч. 1 ст. 106 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.

Так, у Щорічному Посланні до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році» 6 вересня 2016 р. Президент України зазначив: «... я не пропущу бюджет на наступний рік, в якому буде скасування стипендій, скасування державного фінансування навчання на магістратурі та інші експерименти» [4]. Інакше, як участь у формуванні державної політики у сфері вищої освіти сприймати цю заяву не доводиться. У даному контексті також варто звернутися до Розділу 10. «Пріоритети гуманітарної безпеки» Аналітичної доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році», де у п. 10.1 визначено пріоритети політики реформ в освітній сфері [5, с. 227–228].

Не варто також забувати про те, що відповідно до п. п. 29, 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР Президент України підписує закони, прийняті Верховною Радою України, та має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України, що також є суттєвим важелем впливу глави держави на формування державної політики, у даному контексті у сфері освіти, у тому числі вищої.

Слід зазначити, що до вищого рівня організаційно-функціональної структури державного управління у сфері освіти, крім Верховної Ради України та Президента України, належить Кабінет Міністрів України. Проте, виходячи з положень Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [6], Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII та Закону України

«Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII Кабінет Міністрів України слід розглядати як орган, який реалізує державну політику у сфері освіти. Так, відповідно до пп. 3, 4 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у сфері освіти, розробляє та здійснює загальнодержавні програми, зокрема, економічного, науково-технічного, соціального розвитку України. Отже, Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 «Про Державну національну програму "Освіта" ("Україна ХХІ століття")», головною метою якої було проголошено визначення стратегії розвитку освіти в Україні на найближчі роки та перспективу ХХІ ст., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку вищої освіти на 2005–2007 роки» від 8 вересня 2004 р. № 1183, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006–2010 роки» від 12 липня 2006 р. № 396-р, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо розвитку вищої освіти на період до 2015 року» від 27 серпня 2010 р. № 1728-р та інші подібні документи є результатом реалізації Кабінетом Міністрів України державної політики у сфері вищої освіти. В п. 2 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII також зазначається, що Уряд України забезпечує проведення державної політики у сфері освіти.

Власне в законодавстві про освіту це положення знаходить підтвердження. Так, відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в галузі освіти, однак при цьому в

ст. 12 даного Закону виокремлюються центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти. В Законі України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII, з одного боку, зазначається, що державну політику у сфері вищої освіти реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки (ч. 1 ст. 3), а з іншого, — в п. 1 ч. 2 ст. 12 даного Закону вказується, що Кабінет Міністрів України через систему органів виконавчої влади забезпечує реалізацію державної політики у сфері вищої освіти, а центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері вищої освіти, науки, підготовки фахівців з вищою освітою (п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII). Водночас, у ч. 1 ст. 12 даного Закону до органів управління, які мають повноваження у сфері вищої освіти, належать Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки (Міністерство освіти і науки України); галузеві державні органи, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади; органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти.

Виходячи з вищевикладеного, а також враховуючи ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [7], відповідно до якої міністерство є органом, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і нау-

ки — Міністерство освіти і науки України бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері вищої освіти. Проте Кабінет Міністрів України безпосередньо не справляє впливу на формування державної політики у сфері освіти, у тому числі й вищої, що є незрозумілим, виходячи зі статусу Уряду України як вищого органу у системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII), який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII).

В даному контексті також варто звернути увагу на п. 1 Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 [8], відповідно до якого Міністерство освіти і науки України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з

наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

В контексті формування правових засад державної регіональної політики у сфері вищої освіти привертає увагу Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII [9], згідно з яким (п. 1 ч. 1 ст. 1) державна регіональна політика — це система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності. Отже, визначені у даному Законі принципи та пріоритети державної регіональної політики стосуються й сфери освіти, у тому числі й вищої, а тому й її норми повинні кореспондуватись з нормами Законів України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII та «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. Формування державної регіональної політики у сфері вищої освіти передбачає налагодження взаємодії центральних, регіональних органів державного управління вищою освітою та органів місцевого самоврядування. Адже, як зазначається в п. 2 ч. 1 ст. Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII, одним з принципів реалізації державної регіональної політики загалом є принцип співробітництва, тобто узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробіт-

ництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики. Таким чином, можна стверджувати, що центральний та місцевий рівні організаційно-функціональної структури державного управління у сфері освіти також беруть участь у формуванні державної політики у сфері вищої освіти.

Висновок щодо участі органів влади Автономної Республіки Крим (Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим) та органів місцевого самоврядування (обласні ради, міські ради міст Києва та Севастополя) зроблено на основі Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII, згідно з яким регіон — це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя (п. 7 ч. 1 ст. 1), а також Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI [10], відповідно до п/п. в) п. 2 ч. 1 ст. 90 якого до видатків, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів, належать видатки на вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у вищих навчальних закладах комунальної власності, а також на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах державної власності за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України) з урахуванням п. 1 ч. 1 ст. 67 Бюджетного кодексу України.

Однак, як показує аналіз законодавства, перелік суб'єктів, яких слід долучити до суб'єктів, які формують державну політику у сфері освіти, на цьому не завершується. Так, у п. 10 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22 червня 2012 р. № 5026-VI [11] до основних за-

вданих організацій роботодавців, об'єднань організацій роботодавців віднесено участь у розробленні та реалізації державної політики у сфері освіти, зайнятості, професійної орієнтації.

Як видно, одним з питань, яке лишається на сьогодні не визначеним, є питання розуміння на рівні Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII сутності державної політики у сфері вищої освіти, адже чинне освітянське законодавство визначає поняття «державна політика у галузі освіти» та «державна політика у сфері вищої освіти» лише через систему принципів. Зважаючи на особливе місце вищої освіти в системі освіти, вирішальне значення стану національної вищої освіти для забезпечення інноваційного розвитку, а отже, її конкурентоспроможності економіки держави, вбачаємо позбавлення уваги даного поняття необґрунтованим. На сучасному етапі державну політику у сфері вищої освіти, на нашу думку, можна розглядати як діяльність органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України), органів влади Автономної Республіки Крим (Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим) та органів місцевого самоврядування (обласних рад, міських ради міст Києва та Севастополя), організацій роботодавців, об'єднань організацій роботодавців, а також інших суб'єктів, визначених законодавством, яка спрямована на забезпечення функціонування та розвитку системи вищої освіти на засадах поєднання освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності.

Потребують також узгодження норми законів, які визначають повноваження органів державної влади, Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування та інших суб'єктів

щодо формування державної політики у сфері вищої освіти. У контексті проведеного дослідження пропонується в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII перше речення викласти у такій редакції: «Державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, участь у формуванні державної політики у сфері вищої освіти також беруть Президент України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, органи влади Автономної Республіки Крим, обласні ради, міські ради міст Києва та Севастополя, організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців та інші суб'єкти, визначені законодавством». Це, своєю чергою, обумовлює внесення змін до низки Законів України, які визначають повноваження вищезазначених органів, а саме до Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, Законів України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, законодавства про Автономну Республіку Крим та Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII.

Висновки, зроблені за результатами дослідження. Законодавчою основою формування державної політики в сфері вищої освіти є Конституція України, Закони України «Про освіту» та «Про вищу освіту», норми інших нормативних актів повинні відповідати їм та прийматись на реалізацію їх положень.

Державну політику у сфері вищої освіти, у тому числі державну регіональну політику, формують та реалізують Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, органи влади Автономної Республіки Крим (Верховна Рада Автономної Рес-

публіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим), обласні ради, міські ради міст Києва та Севастополя, організацій роботодавців, об'єднань організацій роботодавців, інші суб'єкти, визначені законодавством.

Державна політика у сфері вищої освіти — це діяльність органів державної влади України (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України), органів влади Автономної Республіки Крим (Вер-

ховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим) та органів місцевого самоврядування (обласних рад, міські ради міст Києва та Севастополя), організацій роботодавців, об'єднань організацій роботодавців, а також інших суб'єктів, визначених законодавством, яка спрямована на забезпечення функціонування та розвитку системи вищої освіти на засадах послання освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про освіту: закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
2. Про вищу освіту: закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>
4. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році: щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-do-verhovnoyi-radi-pro-vnutri-38077>
5. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році: аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. — К.: НІСД, 2016. — 688 с.
6. Про Кабінет Міністрів України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII: закон України. [Електронний ресурс]. — Режим до-

- ступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
7. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
8. Положення про Міністерство освіти і науки України, затвержене Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.
9. Про засади державної регіональної політики: закон України від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
10. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
11. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: закон України від 22 червня 2012 р. № 5026-VI. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>.

REFERENCES:

1. Pro osvitu. Zakon Ukrainy [About education] vid 23 travnia 1991 r. № 1060-XII. [online]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12> [Accessed 25 Dec. 2016]. [in Ukrainian].
2. Pro vyshchu osvitu. Zakon Ukrainy [About higher education] vid 01 lypnia 2014 r. № 1556-VII. [online]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [Accessed 25 Dec. 2016]. [in Ukrainian].
3. Konstitutsiia Ukrainy [Constitution of Ukra-

- ine] vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR: [online] Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254> [Accessed 25 Dec. 2016]. [in Ukrainian].
4. Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovishche Ukrainy u 2016 rotsi. Shchorichne Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy [About internal and external position of Ukraine in 2016]. [online] Available at: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-do-verhovnoyi-radi->

- pro-vnutri-38077 [Accessed 25 Dec. 2016]. [in Ukrainian].
5. Analitichna dopovid do Shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshe Ukrainy v 2016 rotsi. [*About internal and external position of Ukraine in 2016*]. K. : NISD, 2016. 688 p. [in Ukrainian].
6. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy. Zakon Ukrainy [*About Cabinet of Ministers of Ukraine*] vid 27 liutoho 2014 r. № 794-VII: [online] Available at: [dostupu: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18) [Accessed 25 Dec. 2016]. [in Ukrainian].
7. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady. Zakon Ukrainy [*About central executive bodies*] vid 17 bereznia 2011 r. № 3166-VI: [online] Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [Accessed 25 Dec. 2016]. [in Ukrainian].
8. Polozhennia pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy [*Position is about Department of education and science of Ukraine*], zatverdzhene Postanovoioi Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 zhovtnia 2014 r. № 630. [online] Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/630-2014> [Accessed 25 Dec. 2016]. [in Ukrainian].
9. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky. Zakon Ukrainy [*About principles of public regional policy*] vid 05 liutoho 2015 r. № 156-VIII. [Elektronnyi resurs] Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [Accessed 25 Dec. 2016]. [in Ukrainian].
10. Biudzhetni kodeks Ukrainy [*Budgetary code of Ukraine*] vid 08 lypnia 2010 r. № 2456-VI. [online] Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page> [Accessed 25 Dec. 2016]. [in Ukrainian].
11. Pro orhanizatsii robotodavtsiv, yikh obiednannia, prava i harantii yikh diialnosti. Zakon Ukrainy [*About organizations of employers, their association, right and guarantee of their activity*] vid 22 chervnia 2012 r. № 5026-VI. [online] Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>. [in Ukrainian].



УДК 347.91; 342.95

Васильєв Сергій Володимирович

*Доцент кафедри цивільного процесу
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук, доцент*



Васильєва Ірина Григорівна

*Викладач кафедри державно-правових дисциплін
та міжнародного права
Харківського національного педагогічного університету
імені Г. С. Сковороди*

ПРАВО НА ТИШУ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМ ЗАХИСТУ

Vasiliev S. V., Vasilieva I. H.

The Right to Silence: features of Protection Forms

Abstract. One of the basic human and civil rights guaranteed by the Constitution of Ukraine and the fundamental international legal acts is the right for privacy. The right to silence is a part of the privacy right and understood as guaranteeing the inviolability of life of an individual at the place of residence or stay from negative impact of noise. The author investigates into the features of social, administrative and judicial form of protection of the right to silence. It is concluded that the judicial form of protection of is universal in its nature and therefore is the most effective way to protect the violated rights of the individual, but it cannot provide prompt protection; and, moreover, civil proceedings provide for the possibility to protect the right to silence only with one type of a claim — compensation for moral damage.

Key words: *right to silence, form of protection rights, judicial protection, compensation for moral damage*

Постановка проблеми та актуальність теми дослідження. «Приватне життя» — поняття дуже багатопланове і багаторівневе. Вичерпного визначення приватного життя не існує, але це термін широкого тлумачення, і він охоплює різні сфери людського життя. В англійській мові всі сторони приватного життя позначаються єдиним терміном *«privacy»*. У США цим поняттям позначають всі аспекти приватного життя індивіда. Перша спроба сформулювати суть цього поняття була зроблена в 1890 р.

американськими юристами Уорреном і Брандейс, які визначили його як *«therighttobealone»* («право бути залишеним у спокої», «право бути наданим самому собі») [1, с. 40].

Одним з найважливіших загальноновизнаних прав людини, захист якого передбачається більшістю міжнародних документів і національних законодавчих актів є право на повагу до приватного і сімейного життя. Так, відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека ви-

знаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. встановлює, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

Право на повагу до приватного і сімейного життя — це основне правовстановлююче положення засноване на шанобливому ставленні, а так само на прийнятті адекватних або необхідних позитивних заходів для збереження і гарантування недоторканності життєдіяльності фізичної особи або групи осіб, об'єднаних сімейними взаємовідносинами метою якого є збереження моральної та фізичної цілісності особистості, визнання і забезпечення її гідності і забезпечення шанобливого ставлення.

Складовою права на повагу приватного життя особи є «право на тишу» тобто збереження і гарантування недоторканності життєдіяльності фізичної особи за місцем її проживання або перебування від негативного впливу шуму, що інколи зветься як «шумове забруднення».

Вказане право, як об'єкт правової охорони, може бути захищено у різні способи та форми. І якщо питання щодо поняття та змісту загального права на повагу приватного життя були предметом дослідження як зарубіжних так і вітчизняних науковців у галузі конституційного, адміністративного та цивільного права (Ю. Кириченко [2], Л. Котісва [3], В. Серьогін [4], David Vainisar, Simon Davies [5] та ін.), то проблемам форм захисту фізичних осіб від «шумового забруднення» уваги у науковій літературі майже не приділялось.

Метою статті є дослідження форм захисту фізичних осіб від посягання на їх право на повагу до приватного життя у вигляді «шумового забруднення».

Виклад основного матеріалу дослідження. Шум — це сукупність

звуків різної частоти та інтенсивності, які сприймаються органами слуху людини і викликають неприємне відчуття, а шумове забруднення, відповідно, визначається як дратівливий шум антропогенного походження, що порушує життєдіяльність живих організмів і людини [6].

Джерелом шуму можуть бути дії, які створюють вібрацію і шум (як правило у нічний час) у результаті: (а) криків, свисту, голосної мови, співу і гри на музичних інструментах; (б) використання телевізорів, радіоприймачів, магнітофонів, інших звуковідтворювальних пристроїв, а також пристроїв звукопідсилення; (в) використання піротехнічних засобів (петард, ракетниць); (г) виробництво ремонтних (будівельних), розвантажувально-навантажувальних робіт; (д) утримання домашніх тварин та інших дій.

Шум призводить до підвищення стомлюваності фізичної особи, зниження її розумової активності, неврозів, погіршення зору, росту серцево-судинних захворювань і т.п.

Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року [7] (далі — Закон) відносить шум до фізичних факторів середовища життєдіяльності, що впливають або можуть впливати на здоров'я людини чи на здоров'я майбутніх поколінь.

Вказаний Закон визначає сфери можливих порушень тиші, а саме:

1) відповідні організаційні, господарські, технічні, технологічні, архітектурно-будівельні та інші заходи що утворюють шум з порушенням рівнів, установлених санітарними нормами;

2) порушення під час роботи закладів громадського харчування, торгівлі, побутового обслуговування, розважального та грального бізнесу, культури, при проведенні концертів, дискотек, масових святкових і розважальних заходів тощо рівня звучання зву-

ковідтворювальної апаратури та музичних інструментів у приміщеннях і на відкритих площадках, а також рівні шуму в прилеглих до них жилих і громадських будівлях;

3) порушення впродовж доби перевищень рівнів шуму, встановлених санітарними нормами, в таких приміщеннях і на таких територіях (захисні об'єкти): (1) жилих будинків і прибудинкових територіях; (2) лікувальних, санаторно-курортних закладів, будинків-інтернатів, закладів освіти, культури; (3) готелів і гуртожитків; (4) розташованих у межах населених пунктів закладів громадського харчування, торгівлі, побутового обслуговування, розважального та грального бізнесу; (5) інших будівель і споруд, у яких постійно чи тимчасово перебувають люди; (6) парків, скверів, зон відпочинку, розташованих на території мікрорайонів і груп житлових будинків (ст. 23 Закону).

В той же час, слід звернути увагу, що встановлені Законом вимоги щодо додержання тиші та обмежень певних видів діяльності, що супроводжуються шумом, не поширюються на випадки: (1) здійснення в закритих приміщеннях будь-яких видів діяльності, що супроводжуються шумом, за умов, що виключають проникнення шуму в прилеглі приміщення, в яких постійно чи тимчасово перебувають люди; (2) здійснення в закритих приміщеннях будь-яких видів діяльності, що супроводжуються шумом, за умов, що виключають проникнення шуму за межі таких приміщень; (3) попередження та/або ліквідації наслідків аварій, стихійного лиха, інших надзвичайних ситуацій; (4) надання невідкладної допомоги, попередження або припинення правопорушень; (5) попередження крадіжок, пожеж, а також виконання завдань цивільної оборони; (6) проведення зборів, мітингів, демонстрацій, походів, інших масових захо-

дів, про які завчасно сповіщено органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування; (7) роботи обладнання і механізмів, що забезпечують життєдіяльність жилих і громадських будівель, за умов ужиття невідкладних заходів щодо максимального обмеження проникнення шуму в прилеглі приміщення, в яких постійно чи тимчасово перебувають люди; (8) відзначення встановлених законом святкових і неробочих днів, днів міст, інших свят відповідно до рішення місцевої ради, проведення спортивних змагань; (9) проведення салютів, фєсерверків, інших заходів із використанням вибухових речовин і піротехнічних засобів у заборонений час за погодженням із уповноваженим органом місцевого самоврядування в порядку, передбаченому правилами додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях.

Отже, право є інструментом, що допомагає встановити баланс між правом однієї людини на «тихе життя» і діями інших осіб, які, використовуючи свою особисті права, можуть порушити це право. Якщо ж «право на тишу» все ж порушено, виникає необхідність вибрати форму захисту цього права.

Слід зазначити, що «боротьба за тишу» має багатомісячну історію. У Стародавньому Римі майже дві тисячі років тому Юлій Цезар заборонив нічну їзду на колісницях, які гуркочуть, а королева Англії Єлизавета Третя (чотири століття тому) не дозволяла чоловікам бити своїх дружин після 10 години вечора, «щоб їх крики не турбували сусідів» [8]. Таким чином, «боротьба за тишу» була і залишається актуальною проблемою нашого суспільства.

Під формою захисту прав розуміють обумовлену законом діяльність компетентних органів щодо захисту права, що полягає у встановленні фактичних обставин справи, застосуванні відповідних норм права, визначенні способів захисту права та прийняття рішення.

Як правило, виділяють громадську, адміністративну і судову форми захисту права. При виборі форми захисту права враховується характер прав та інтересів, їх спірність або безспірність, необхідність оперативного захисту та інші фактори. Велике значення при цьому мають правові традиції, а також прагнення до дотримання загальноприйнятих демократичних стандартів у забезпеченні права на захист [9, с. 11].

Громадська форма захисту «права на тишу» може відбуватися у вигляді добровільного (взаємного) врегулювання спору про право між сторонами спору без залучення інших осіб. Переваги врегулювання спору полягають у простоті і оперативності, але як показує практика вирішення вказаних справ, така форма не завжди ефективна.

Адміністративна форма захисту полягає в тому, що у випадках, передбачених законом, органи державного управління або місцевого самоврядування можуть ухвалити рішення щодо відновлення порушеного права або про усунення юридичних невизначеностей.

Так, стаття 182 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях у вигляді (1) штрафу, (2) конфіскації звуковідтворювальної апаратури, піротехнічних засобів, інших предметів порушення тиші.

Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, встановлених законом, забезпечують контроль за додержанням керівниками та посадовими особами підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також громадянами санітарного та екологічного законодавства, правил додержання тиші в

населених пунктах і громадських місцях, інших нормативно-правових актів у сфері захисту населення від шкідливого впливу шуму, неіонізуючих випромінювань та інших фізичних факторів (ч. 7 ст. 24 Закону).

З метою забезпечення прав і законних інтересів громадян щодо дотримання тиші на вулицях, площах, у парках, скверах, гуртожитках, житлових будинках, прибудинкових територіях, будівлях дачно-будівельних кооперативів, лісопаркових зонах відпочинку, пляжах та інших місцях масового відпочинку населення, міські ради затверджують Правила дотримання тиші в громадських містах. Подібні Правила діють у містах Запоріжжя, Київ, Харків, Хмельницький, Чернівці, тощо. Правила містять загальнообов'язкові на території міста норми, за порушення яких наступає адміністративна відповідальність.

Відповідно до ст. 4 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затвердженого указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 400/2011, Держсанепідслужба України відповідно до покладених на неї завдань застосовує передбачені законодавством заходи для припинення порушення санітарного законодавства (п. 5), а також видає обов'язкові для виконання постанови, накази, розпорядження, висновки, приписи з питань усунення або обмеження шкідливого впливу на стан здоров'я і життя людини факторів середовища життєдіяльності, організовує і контролює їх виконання (п. 31) [10].

Також, згідно ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» [11], поліція відповідно до покладених на неї завдань: вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення (п. 4); здійснює своєчасне реагу-

вання на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події (п. 5).

При виявленні порушення правил дотримання тиші громадянин має право звернутися до органів поліції для того, щоб працівником цього органу було здійснено документування фактів порушення тиші (тобто складено відповідний протокол). Цей протокол може використовуватися як доказ у подальшому судовому процесі. Проте варто пам'ятати, що правоохоронні органи не можуть самостійно визначити рівень шуму. У зазначеному випадку вони будуть керуватися нормою, яка забороняє шум взагалі. Допустимий рівень шуму може засвідчити лише працівник санітарно-епідеміологічної служби [12, с. 101].

Отже, для захисту свого права громадяни можуть звертатися до органів місцевого самоврядування, органів національної поліції та санітарно-епідеміологічної служби, які на місцях мають здійснювати відповідну роботу щодо усунення небезпечних факторів середовища життєдіяльності людини.

Адміністративна форма захисту «права на тишу» може бути ефективною якщо порушником цього права виступає суб'єкт підприємницької діяльності (так як він може бути позбавлений права займатися далі цією діяльністю) або добросовісна фізична особа, які після втручання адміністративних органів припиняють порушення тиші. Якщо ж порушення мають системний характер, не припиняються після неодноразового втручання адміністративних органів та накладення штрафних санкцій, єдиною допомогою постраждалій особі буде *судова форма захисту*, яка найбільш пристосована до вирішення спірних і складних правових питань через наявність детального регулювання порядку розгляду справ за участю заінтересованих осіб.

Захистити своє «право на тишу» можливо тільки за допомогою цивільного позову про відшкодування моральної шкоди.

Згідно із ч.2 ст.23 Цивільного кодексу України (далі — ЦК України), моральна шкода полягає: (1) у фізичному болю та стражданнях, які особа зазнала у зв'язку з каліцтвом та іншим ушкодженням здоров'я; (2) у душевних стражданнях, які фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її родини чи близьких родичів; (3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням або пошкодженням її майна; (4) у приниженні честі, гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної чи юридичної особи.

Щож до відшкодування моральної шкоди за правилами ст. 1166 та ст. 1167 ЦК України, то необхідно довести такі факти: (1) неправомірність поведінки особи; (2) наявність шкоди; (3) наявність причинного зв'язку між протиправною поведінкою та шкодою, що є обов'язковою умовою відповідальності та виражається в тому, що шкода має виступати об'єктивним наслідком поведінки заподіювача шкоди; (4) наявність вини заподіювача шкоди. Таким чином, лише наявність всіх вищезазначених умов є підставою для прийняття судом рішення про відшкодування завданої шкоди.

Як роз'яснено в п. 5 постанови Пленуму Верховного суду України № 4 від 31.03.1995 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди», суд повинен з'ясувати, чим підтверджується факт заподіяння позивачеві моральних чи фізичних страждань або втрат немайнового характеру, за яких обставин чи якими діями (бездіяльністю) вони заподіяні, в якій грошовій сумі чи в якій матеріальній формі позивач оцінює заподіяну йому шкоду та з чого він

при цьому виходить, а також інші обставини, що мають значення для вирішення спору.

Так, до міського суду звернулася особа із позовом до відповідача про захист честі та гідності і відшкодування моральної шкоди, посилаючись на те, що між нею та відповідачем, яка є її сусідкою, склалися неприємні відносини у зв'язку тим, що відповідачка постійно голосно слухає музику, влаштовує сварки, заважаючи їй цим нормально жити в своїй квартирі, принижує її честь та гідність, спричинює моральні страждання, переживання, неможливість спокійно відпочивати, порушує нормальні життєві зв'язки внаслідок погіршення самопочуття через постійні стреси.

Завдання моральної шкоди позивачу були підтверджені у судовому засіданні (1) поясненнями свідка, яка пояснила, що саме голосна музика, яку вмикає відповідачка призводить до погіршення самопочуття позивача, якій за приписами лікарів потрібен спокій та тиша; (2) письмовими доказами по справі: довідками поліції, в яких відображено, що позивач неодноразово зверталась з проханням про притягнення відповідача до відповідальності через порушення нормальних умов співжиття, а насамперед голосного слухання музики після 22 години доби, адміністративним протоколом про притягнення відповідача до адміністративної відповідальності з приводу скоєного нею правопорушення по порушенню тиші після 22 години доби, медичними довідками, якими підтверджено факт захворювання позивача, яке потребує саме її спокою, довідкою Станції швидкої медичної допомоги, яка підтвердила те, що позивач неодноразово викликала «швидку» після інцидентів із сусідкою, що привело до погіршення її самопочуття через протиправні дії відповідачки [13].

Як бачимо, діями відповідача позивачу спричинено моральну шкоду, яка полягає у душевних стражданнях, а саме: (1) переживання, (2) неможливість спокійно відпочивати у власній квартирі, (3) порушення нормальних життєвих зв'язків внаслідок погіршення самопочуття через постійні стреси. Вище описані обставини завдали позивачці психічні страждання і душевний біль, у зв'язку з чим потрібні кошти для медикаментозної нормалізації її стану здоров'я та ліквідації наслідків сильного стресу.

Інший приклад, особа звернулася до суду з позовом про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, який обґрунтовувала посиланням на те, що відповідачі, які проживають з нею в одному будинку, але поверхом вище, на протязі останніх трьох років систематично порушують тишу в нічний час, на зауваження не реагують, створюють несприятливі умови для відпочинку, що призвело до погіршення її здоров'я.

Обґрунтовуючи заявлені вимоги, позивач посилалася на те, що з приводу порушення відповідачами тиші в нічний час, вона неодноразово зверталась за захистом до органів внутрішніх справ, викликала міліцію та просила притягнути останніх до адміністративної відповідальності. Так, на підтвердження вказаних обставин, позивач надала суду докази: (1) постанови дільничного інспектора про відмову в порушенні кримінальної справи за ст. 296 ч. 1 КК України; (2) адміністративний протокол про притягнення відповідача до відповідальності за ст. 182 КУпАП; (3) офіційні попередження, які були винесені дільничним інспектором, про недопущення антигромадської поведінки; (4) протокол про притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 173 КУпАП у зв'язку з порушенням громадського порядку біля квартири позивачки та пошкодження її майна [14].

Ще одна ситуація. Особа звернулася до суду з позовом про відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Позовні вимоги мотивовано тим, що відповідачка, сусідка по будинку, неодноразово вчиняла вночі в своїй квартирі гучні забави та сварки, чим спричиняє позивачу дискомфорт. Позивачкою доведено, що протягом тривалого часу відповідачка неодноразово порушувала вимоги правил додержання тиші, за що їй було притягнуто до адміністративної відповідальності.

Суд відмовляючи у задоволенні позову зазначив, що з приводу відшкодування моральної шкоди за порушення вимог щодо дотримання тиші, незважаючи на доведеність порушення відповідачкою вимог щодо дотримання тиші, позивачкою не зазначено, які саме душевні страждання вона зазнала з цього приводу, відсутні докази таких душевних страждань [15].

Спори про захист «права на тишу» або про «шумові забруднення» притаманні не тільки для національних судів але характерні і для судів міжнародної юрисдикції.

Так, у справі *Moreno Gomez проти Іспанії* (скарга № 4143/02 від 16.11.2004) заявниця скаржилася на постійний шум від нічних клубів, розташованих біля її будинку. Вона стверджувала, що цей шум викликав у неї хронічне порушення сну. Суд порахував, що право заявниці на повагу житла було серйозно порушено в зв'язку з бездіяльністю влади щодо нічного шуму. З огляду на інтенсивність шумового забруднення (перевищення допустимого шумового рівня в нічний час) і той факт, що подібна ситуація тривала кілька років, Суд вирішив, що мало місце порушення ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «Право на повагу до приватного і сімейного життя».

У справі *DEÉS проти Угорщини* (скарга № 2345/06 від 09.11.2010) заяв-

ник скаржився за статтею 8 Конвенції на сильні незручності (шум, вібрація, забруднення), викликані тим, що його вулиця перетворилася на трасу, по якій рухається нерегульований щільний транспортний потік. Суд порахував, що, незважаючи на зусилля влади обмежити й упорядкувати транспортний рух по вказаній вулиці, заявник протягом тривалого періоду мав серйозні незручності у вигляді сильного шуму. Відповідно, він був позбавлений можливості користуватися гарантованими ст. 8 Конвенції правами на повагу приватного життя і житла. Таким чином, на думку Суду, було допущено порушення ст. 8 Конвенції.

У справі *Milevama інші проти Болгарії* (скарги № 43449/02 и №21475/04) заявники скаржилися на сильний шум, що йшов від офісу, клубу електронних ігор і комп'ютерного клубу, розташованих в квартирах, що безпосередньо прилягали до квартир заявників. Суд встановив, що влада не звертала уваги на скарги заявників. Хоча в якийсь момент і було винесено два рішення про закриття клубів, ці рішення так і не були виконані. В результаті, більше чотирьох років заявники змушені були терпіти незручності у вигляді сильного шуму, що було втручанням у їхнє приватне та сімейне життя, які порушили ст. 8 Конвенції [16].

Висновки. «Право на тишу» є складовою права на повагу приватного життя і розуміється як гарантування недоторканності життєдіяльності фізичної особи за місцем її проживання або перебування від негативного впливу шуму.

Для захисту «права на тишу» існують спеціальні юридичні механізми, які реалізуються у громадській, адміністративній і судовій формі, кожна з яких має свої недоліки і переваги.

Громадська форма захисту найпростіша у застосуванні (не передбачає спеціальних процедур і залучення сторонніх осіб), але має низький рівень

результативності. Адміністративна форма захисту права на тишу» найбільш популярна, так як є оперативною і досі ефективною, але інколи не приводить до остаточного вирішення проблеми, особливо по відношенню до правопорушників — фізичних осіб (попередження можуть ігноруватися, а штрафні санкції надто низькі за розміром). Судова форма захисту за своїм характером є універсальною, а тому найбільш ефективним способом захисту порушених прав особи, однак, вона не може забезпечити оперативність захисту; крім того, у цивільному судочин-

стві передбачено можливість захистити своє «право на тишу» тільки за допомогою одного виду позову — про відшкодування моральної шкоди, яку не так просто і довести. Що ж до прецедентних позицій Європейського суду з прав людини, то для правозастосовної практики вони мають велике значення, яке полягає в тому, що застосування вказаних позицій у національних судах дозволяє вирішити одночасно дві проблеми: (1) підвищення ефективності захисту «права на тишу» в Україні і (2) скорочення кількості скарг до Європейського суду з прав людини.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Позданикин П. Ю. Право на частную жизнь и свобода слова: разумный баланс / П. Ю. Позданикин // Известия высших учебных заведений. Общественные науки. — 2010. — № 3 (15). — С. 38–44.
2. Кириченко Ю. Конституційне закріплення права на невтручання в особисте і сімейне життя в Україні та європейських державах: порівняльно-правовий аналіз / Ю. Кириченко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2013. — № 5. — С. 34–40.
3. Котнева Л. И. Частная жизнь как юридическая категория / Л. И. Котнева // Юридический мир. — 1997. — № 9. — С. 18–19.
4. Сergygin В. Приватне життя як об'єкт конституційного права на недоторканність приватного життя / В. Сergygin // Вісник Академії правових наук України. — 2011. — № 1 (64). — С. 51–62.
5. David Banisar, Simon Davies. Global Trends In Privacy Protection / David Banisar, Simon Davies [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaet/personen/albers-marion/seoul-national-university>. — Назва з екрана.
6. Желібо Є. П. Безпека життєдіяльності: курс лекцій / Є. П. Желібо. — Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. — 356 с.
7. Закон України: «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — ст. 218.
8. Громская Н. Что такое тишина? [Електронний ресурс] / Н. Громская. — Режим доступу: shkolazhizni.ru/health/articles/229. — Загл. с екрана.
9. Васильєв С. В. Цивільний процес: навч. посіб. / С. В. Васильєв. — Харків : Еспада, 2014. — 416 с.
10. Указ Президента України: «Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/400/2011>. — Назва з екрана.
11. Закон України: «Про Національну поліцію» // Відомості Верховної Ради. — 2015. — № 40–41. — ст. 379.
12. Блонська В. Д., Марченко О. В. Проблема порушення правил дотримання тиші закладами ресторанного господарства / В. Д. Блонська, О. В. Марченко. // Порівняльно-аналітичне право. — 2015. — № 4. — С. 100–103.
13. Рішення Кіровського міського суду Луганської області від 21 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38868311>. — Назва з екрана.
14. Рішення апеляційного суду Полтавської області від 22 жовтня 2012. Справа № 22-ц/1690/3810/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27320348>. — Назва з екрана.
15. Рішення Сихівського районного суду м. Львова від 08 червня 2016 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58228893>. — Назва з екрана.
16. Практика Суда по делам, связанным с окружающей средой [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>. — Загл. с екрана.

REFERENCE:

1. Poznikin, P. J. (2010). *Pravo na chasnyyu zhyzn i svoboda slova. Razumnii balans [The right to privacy and freedom of speech: the rational balance]*. Izvestiya visshikh uchebnykh zavedenii. Obtchestvenii nauky [News of the higher educational institutions. Social Sciences]. 3 (15), 38–44 p. [in Russian].
2. Cirichenko, J. (2013). *Konstytutsiine zakeriplenia prava na nevtruchannia v osobyste i simeine zhyttia v Ukraini ta yevropeiskykh derzhavakh: porivnialno-pravovyi analiz [Constitutionalization of rights to privacy and family life in Ukraine and European countries: comparative legal analysis]*. Naukovy zapysky Institutu zakonodavstva Verkhovnoy Rady Ukrainy [Scientific notes of the Institute of Legislation Verkhovna Rada of Ukraine]. № 5. 34–40 p. [in Ukrainian].
3. Coteva, L. I. (1997). *Chastnaja zhyzn' kak juridicheskaja kategorija [Private life as a legal category]*. Juridicheskii mir [Legal world]. № 9. 18–19 p. [in Russian].
4. Seriohin, V. (2011). *Privatne zhyttia yak ob'ekt konstitutsiinogo prava na nedotorkanist privatnogo zhyttia [Life as an object of the constitutional right to privacy]*. Vistnik Akademii pravovykh nauk Ukrainy [Bulletin of the Academy of Sciences of Ukraine]. № 1 (64). 51–62 p. [in Ukrainian].
5. David Banisar, Simon Davies. *Global Trends In Privacy Protection*. [online] Available at: <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaet/personen/albers-marion/seoul-national-university>. [in English].
6. Zhelibo, E. P. (2001). *Bezpeka zhyttiedialnosti: kurs lektsii [Safety: lectures]*. Irpin: Akademiya DPS Ukrainy. 356 p. [in Ukrainian].
7. Verkhovna Rada Ukrainy (1994). *Zakon Ukrainy «Pro zabezpechennia sanitarnogo ta epidemichnogo blagopoluchchya naseleння» [The Law of Ukraine «On ensuring sanitary and epidemiological welfare»]*. Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine]. № 27. art. 218 [in Ukrainian].
8. Gromskaya, N. *Chto takoe tishina? [What is silence?]*. [online] Available at: shkolazhizni.ru/health/articles/229/. [in Russian].
9. Vasiliev, S. V. (2014). *Tsyvilnyi protses [The Civil Procedure]*. Kharkiv. Espada. 416 p. [in Ukrainian].
10. Verkhovna Rada Ukrainy (2011). *Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro Polozhbennya pro Derzhavnu sanitarno-epidemiologichnu sluzhbu Ukrainy» [Decree of the President of Ukraine «On the Regulation of the State Sanitary and Epidemiological Service of Ukraine»]*. [online] Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/400/2011>. [in Ukrainian].
11. Verkhovna Rada Ukrainy (2015). *Zakon Ukrainy «Pro Natsionalnu politycynu» [The Law of Ukraine «On the National Police»]*. Vidomosti Verhovnoi Rady [Supreme Council of Ukraine]. № 40–41. Art. 379. [in Ukrainian].
12. Blonska, V. D., Marchenko, O. V. (2015). *Problema porushennia pravyl dotrymanna tysbi zakladamy restorannoho hospodarstva [The problem violation silence facilities restaurant business]*. Porivnialno-analitchne pravo [Analytical Comparative Law]. № 4. 100–103 p. [in Ukrainian].
13. Kirovskiy miskiy sud Luhanskoj oblasti (2014). *Rishennia Ciron'skogo miskogo sudu Luganskoj oblasti [The decision of the Kirov city court of Lugansk region on May 21, 2014]* [online] Available at: : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38868311>. [in Ukrainian].
14. Apeliatsiyni sud Poltavskoi oblasti (2012). *Rishennia apeliatsiinogo sudu Poltavskoi oblasti vid 22 zhovtnia 2012. Sprava № 22-ts/1690/3810/2012 [The decision of the Court of Appeal Poltava region on 22 October 2012. The case number 22-ts / 1690/3810/2012]* [online] Available at: : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27320348>. [in Ukrainian].
15. Sykhyivskiy raionnyi sud m. Lvova (2016). *Rishennia Sykhyivskoho raionnogo sudu m. Lvova vid 08 chervnia 2016 r. [Decision Sibirskovo District Court. Lviv on June 8, 2016]* [online] Available at: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58228893> [in Ukrainian].
16. Verkhovnyi Sud Ukrainy. *Praktika Suda po delam, svjazannym s okruzhajushhej sredoj [The practice of the Court relating to the environment]* [online] Available at: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf>. [in Russian].



УДК 347.45/.47

Чмихов Юрій Анатолійович

*Асистент кафедри цивільного права
навчально-наукового юридичного інституту
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника»*

СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД ЗОБОВ'ЯЗАНЬ З НАДАННЯ РІЕЛТОРСЬКИХ ПОСЛУГ

Chmykhov Yu. A.

The sides of the contract for real estate services

Abstract. The article investigates the contracting parties of agreement on providing real estate services. The author relates the concept of «real estate agent», «agent», «broker», «seller». The article analyzes the national legislative attempts to define the legal status of a realtor as a special subject of intermediary relationships and consumer of real estate services (clients). The author researched the possibility of separate participants of the civil relations (individuals and legal entities, state and local governments) to be a party of civil contracts for the provision of the real estate services. Special attention paid to the role of self-regulatory organizations in the real estate brokerage relationship.

Key words: *real estate services, the sides of the contract for real estate services, customer services, real estate agent, real estate agent, intermediary contract.*

Визначальною ознакою для кваліфікації учасника цивільних правовідносин як сторони договору слід вважати реалізацію його волі у правовідношенні [1, с. 7]. З моменту укладення договору, учасник цивільних правовідносин стає стороною договірних правовідношення і іменується відповідно до положень закону.

В теорії зобов'язального права загальноприйнято іменувати сторін договору про надання послуг як виконавець та замовник.

Зважаючи на те, що ЦК України не містить ніяких обмежень щодо суб'єктного складу договорів про надання послуг, його сторонами слід вважати як фізичних, так і юридичних осіб — учасників цивільних правовідносин. Проте, спеціальний суб'єктний склад (юридичні особи чи фізичні особи, що займаються підприємницькою діяльністю, окремі особи, наділені професійними знаннями в договорах про надання послуг)

цього договору може передбачатися окремо законом або випливати з характеру послуги [2, с. 6].

З появою посередництва як виду підприємницької діяльності, особи, що її здійснюють, одержали назву посередників. З економічної точки зору посередник — це особа, яка «обслуговує» процес доведення товару від виробляювача до безпосереднього споживача [3, с. 207]¹. За юридичним критерієм посередництво — це діяльність, спрямована на виявлення контрагентів угод, підготовку і укладення угод. У різних країнах посередників називають по-різному — брокерами, консигнато-

¹ В економічному сенсі торгове посередництво — досить широке поняття. «Воно включає значне коло послуг, зокрема, по пошуку закордонного контрагента, підготовці і здійсненню угоди, кредитуванню сторін і наданню гарантій оплати товару покупцем, здійсненню транспортно-експедиторських операцій і страхуванню товарів при транспортуванні, виконанню митних формальностей, проведенню рекламних і інших заходів щодо просування товарів на закордонні ринки, здійсненню технічного обслуговування і проведенню інших операцій».

рами, маклерами, комівоаяжерами [4, с. 29]. В цілому, посередником вважають сторону договірною зобов'язання, що є самостійною особою, для якої посередництво є її «професійною» діяльністю і завжди переслідує матеріальну вигоду. Така ціль досягається в результаті надання відповідної послуги.

Вважаємо, що для характеристики сторін ріелторського договору, в першу чергу, слід розпочати з дослідження походження слова «агент» та «ріелтор». В англо-американському праві термін «агент» вживається як у широкому значенні, яке охоплює усі види представництва і посередництва, так і в більш вузькому, відповідно до якого агентом є особа, уповноважена на укладення угод і здійснення інших дій від імені та за рахунок представника або посередництва між сторонами при укладенні угод [5, с. 96]. Тому всіх посередників незалежно від сфери діяльності іменують саме як агенти, а їхню діяльність — агентською. На цій підставі, деякі автори розглядають ріелторську діяльність як агентську діяльність, яка здійснюється агентами з продажу нерухомості [6, с. 153]. Г. І. Сальникова до комерційних послуг, що надаються учасникам ринку нерухомості, відносять не тільки посередництво в операціях з купівлі-продажу об'єктів нерухомості, а й оцінку їх вартості, оренду, лізинг, іпотечне кредитування, страхування, й багато чого іншого [7, с. 150].

У сучасній енциклопедії термін «ріелтор» визначається як агент, який здійснює діяльність на ринку нерухомості з метою отримання доходу (комісійних) [8]. Однак, насправді, термін «ріелтор», що вперше почав використовуватися на території США, був спеціально введений для того, щоб відділити шахраїв на ринку нерухомості від професійних послугонадавачів. Відтак, ріелтор — це агент з нерухомості, який є членом Національної асоціації ріелторів, на підставі чого має

право називати себе ріелтором. Фактично це єдиний критерій, за яким ріелтор відрізняється від агента з нерухомості. Разом з тим, ріелтори відрізняються від решти агентів з нерухомості рівнем професійності, оскільки для того, щоб стати членом Національної асоціації ріелторів, кандидати повинні пройти сертифікацію у вигляді тестування на рівень професійності. Тому у англо-американському праві під категорію «агентів» потрапляють різні види представників і посередників. Так, у праві США під терміном «професійний агент» розуміється особа, яка займається самостійною діяльністю, виступаючи в якості агента інших осіб [10, с. 277]. Під таке визначення агента потрапляють адвокати, брокери, комісіонери, аукціоністи.

Найбільшого розповсюдження у торгівельній практиці Великобританії та США одержали наступні види агентів:

- 1) консигнаційний агент (фактор);
- 2) агент-делькредере;
- 3) брокер;
- 4) агент з винятковими правами;
- 5) аукціоніст;
- 6) агент з продажу нерухомості.

Щодо агентів з продажу нерухомості, то саме сфера діяльності цієї категорії суб'єктів зумовлює їх виокремлення серед інших посередників. Агент з продажу нерухомості уповноважений робити повідомлення і надавати гарантії щодо власності, яка пропонується на продаж, проте такий агент не має права самостійно укласти договір купівлі-продажу, а також одержувати завдаток від покупця, якщо тільки принципал прямо не дозволив це [11, с. 57]. Отже, головним завданням агента з продажу нерухомості є пошук покупців для нерухомості принципала [12, с. 383]. Власне, визначальною рисою такого агента є те, що він не має права самостійно укласти правочин щодо нерухомого майна.

На наше переконання, ріелтор — це завжди агент, що надає послуги на ринку нерухомості. Різниця полягає лише в колі повноважень, якими наділяється такий агент. Ріелтор вчиняє виключно фактичні дії в інтересах та від імені клієнта. Його повноваження опосередковують вивчення попиту і пропозиції на ринку нерухомості та пошук майбутніх контрагентів для принципала [6, с. 152–153]. Ще один важливий момент, на який варто звернути увагу, це те, що в літературі ріелторів іменують агентами тільки з продажу нерухомості. Вважаємо, що таке формулювання є не зовсім коректним з правової точки зору, оскільки ріелтор надає послуги не тільки з продажу, але і з купівлі чи обміну нерухомим майном. Тому, у цьому відношенні **ріелтора доцільно іменувати як агент з нерухомості (на ринку нерухомості)**.

Нерідко в практичній діяльності ріелторів (агентів з нерухомості) іменують брокерами. Різниця між цими двома видами посередників полягає в тому, що брокер — це агент, у функції якого входить проведення переговорів між сторонами з метою укладення між ними договору. Внаслідок цього, брокер є лише посередником між сторонами. Однак, брокер — це посередник, що надає послуги виключно на біржовій платформі. Ріелтор надає послуги виключно на ринку нерухомості. Крім того, речами, з приводу обороту яких брокер надає послуги завжди є товари, що визначені родовими ознаками. Нерухоме майно як матеріальний об'єкт договору про надання ріелторських послуг — це завжди річ, визначена індивідуальними ознаками (місцезнаходження, розмір тощо), тому брокер не може надавати послуги щодо таких речей.

Таким чином, можна прийти до висновку про те, що термін «ріелтор» своїм походженням завдячує діяльності спеціального посередника на ринку

нерухомості — агента з нерухомості. З термінологічного боку «ріелтор» в сучасному розумінні є «брокером», «маклером», «агентом» тільки з врахуванням того, що сферою його діяльності є посередництво з об'єктами нерухомості [13, с. 12]. Так, у законопроекті «Про особливості провадження ріелторської діяльності» був закладений вищезазначений підхід. Відтак передбачалось, що ріелторські послуги можуть надаватися ріелторами (ріелторськими організаціями) та агентами за операціями з нерухомим майном. Вся різниця в тому, що посередницькі ріелторські послуги, які пов'язані із здійсненням операцій з нерухомим майном (купівля, продаж, оренда, застава, міна, дарування, рента, безоплатне користування, довічне утримання), надаються тільки ріелторами (ріелторськими організаціями), а інформаційні та консультаційні послуги на ринку нерухомості можуть надаватися агентами без отримання свідоцтва про право на зайняття ріелторською діяльністю [14]. Однак походження термін «ріелтор», що в перекладі означає агент з нерухомості, і англо-американська модель агентського договору, яка охоплює усі види представництва і посередництва, не може бути однозначно запозичена українською доктриною тільки на тій підставі, що модель агентського договору нашою системою права передбачена.

Вважаємо, що ріелторські послуги — це особливий вид посередництва, але не тільки на підставі того, що посередництво на ринку нерухомості вирізняється особливою сферою надання послуг (ринку нерухомості). Посередницькі ріелторські послуги — це послуги зі сприяння у встановленні правових зв'язків між контрагентами, з одним із яких ріелтор перебуває у договірних відносинах і не передбачають участі посередника в укладенні правочинів з нерухомим майном.

Дослідження питання суб'єктного складу договору про надання ріелторських послуг, було б неповним без аналізу спроб нормативного визначення його сторін. В законопроектах, що виносилися на розгляд Верховної Ради України, суб'єктів договору про надання ріелторських послуг визначали по-різному. Зокрема:

1) суб'єкти ріелторської діяльності (фізичні особи-підприємці, які набули статусу ріелтора та юридичні особи, у складі яких на постійній основі працює не менше двох ріелторів) та споживачі ріелторських послуг — за законопроектом І. М. Прасолова [17];

2) агенти з нерухомого майна (ріелтори), (агентства нерухомого майна (ріелторські фірми)) та замовники — за законопроектом С. В. Ківалова [16];

3) ріелтори (ріелторські фірми (агентства нерухомого майна)) та замовники — за законопроектом Л. Д. Кучми [17];

4) виконавець та замовник — за законопроектом О. М. Степенка [18].

Таким чином, у вказаних положеннях законопроектів сторін договору про надання ріелторських послуг визначали за правилами ЦК України про послуги як виконавець та замовник.

Досліджуючи безпосередньо моделі договорів, що використовуються в практичній діяльності ріелторів, ми прийшли до висновку, що сторін договору найчастіше іменують як виконавець та замовник. В цивілістичній літературі сторін договору про надання послуг іноді ще іменують як послугонадавач і послугоотримувач. З цього приводу Р. М. Гейнц стверджує, що термін «послугонадавач» відображає специфіку зобов'язань саме з надання послуг і відокремлює їх від зобов'язань про виконання робіт. Тому сторону договору, яка ідентифікує особу, що надає відповідні послуги доцільно іменувати «послугонадавач» [20, с. 154]. Фахівці-практики на ринку неру-

хомості схняються до думки, що виконавця послуг за договором про надання ріелторських послуг слід узагальнено іменувати ріелтором. Ми підтримуємо зазначену думку і, оскільки це спеціальний суб'єкт, що надає послуги щодо сприяння в укладенні цивільно-правових угод з нерухомим майном, володіє спеціальними знаннями щодо особливостей укладення правочинів, що вчиняються з нерухомим майном, та з цього приводу надає професійні посередницькі послуги, то виконавця (послугонадавача) ріелторських послуг в договорі про надання ріелторських послуг доцільно іменувати саме як ріелтор. Назва «ріелтор» буде вказувати, що це фахівець із спеціальними знаннями [19] щодо обігу нерухомого майна в цивільному обороті, а не звичайний посередник. Більше того, якщо слідувати іноземному перекладу терміну «ріелтор», то саме така назва виконавця ріелторських послуг характеризує його як посередника на ринку нерухомого майна.

З вищезазначеного хочемо зробити наступний висновок. Термін «ріелтор» невірно використовувати щодо всіх посередників на ринку нерухомого майна, оскільки ріелторська діяльність не єдина форма посередництва у правочинах з нерухомим майном. Ріелтор є **спеціалістом, який надає послуги зі сприяння в укладенні цивільно-правових угод з нерухомим майном**. Вважаємо, що ріелтором є агент, який на професійній основі надає посередницькі послуги щодо сприяння в укладенні цивільно-правових договорів з нерухомим майном.

На стороні ріелтора у договірних зобов'язаннях з надання ріелторських послуг можуть виступати як фізичні, так і юридичні особи. При цьому, за обсягом прав та обов'язків вони практично рівні з тією лише відмінністю, що юридичні особи не можуть мати прав, які природно належать фізичній особі.

Якщо фізична особа надає ріелторські послуги систематично і з метою отримання прибутку, така діяльність є підприємницькою, а її виконавець (фізична особа) повинен бути зареєстрований як суб'єкт підприємницької діяльності. За своєю природою договір про надання ріелторських послуг передбачає діяльність спеціальних суб'єктів-підприємців (фізичних осіб). Специфіка полягає в тому, що в усіх законопроектах про ріелторську діяльність визначалося, що суб'єктами ріелторської діяльності можуть бути зареєстровані у встановленому законодавством порядку фізичні особи-підприємці, які набули статусу ріелтора, отримали сертифікат суб'єкта ріелторської діяльності та зареєстровані у Реєстрі ріелторів України. При цьому, передбачалося, що ріелтор має здійснювати ріелторську діяльність тільки як фізична особа — підприємець [14, 15, 16, 17].

Крім того, ріелтором може бути і **юридична особа** незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності. Адже універсальна правоздатність юридичної особи як учасника цивільних правовідносин дозволяє займатися будь-якою, прямо не забороненою законом, діяльністю. Не становлять виключення в цьому сенсі і ріелторські послуги. Єдина вимога, що висувається до юридичних осіб-послугодавачів це те, що в складі такої юридичної особи на постійній основі повинні працювати не менше двох ріелторів, які отримали документ про право на зайняття ріелторською діяльністю.

На сьогоднішній день, в науці цивільного права постало питання діяльності саморегульованих організацій у сфері надання послуг. У ст. 2–3 модельного закону СНД «Про саморегульовані організації» вони визначаються як невідприємницькі організації, що створені з метою самостійної та ініці-

ативної діяльності, що реалізується суб'єктами підприємницької, чи професійної діяльності чи недержавними пенсійними фондами з метою розроблення та встановлення правил та стандартів у цій діяльності, а також контроль за дотриманням вимог цих правил та стандартів. В проекті Закону «Про особливості провадження ріелторської діяльності» передбачалась участь саморегульованих організацій суб'єктів ріелторської діяльності. Зокрема, в ст. 19 вказаного Закону зазначалося, що з метою громадського регулювання ріелторської діяльності і захисту інтересів своїх членів та інших учасників ринку ріелторських послуг суб'єкти ріелторської діяльності мають право створювати саморегульовані організації. Саморегульована організація суб'єктів ріелторської діяльності є юридичною особою, яка діє на засадах самоврядування і діяльність якої не має на меті отримання прибутку [14]. Як слушно зазначає В. В. Кочин, це юридичні особи приватного права, створені як суспільно корисні невідприємницькі товариства та у відповідному законом порядку набули статусу саморегульованої організації [21, с. 39]. У сфері надання ріелторських послуг саморегульовані організації цінні з тієї позиції, що заміняють державне регулювання і дозволяють вийти на новий якісно вищий рівень послуг у будь-якій сфері. Основне, як зазначає Н. В. Федорченко, щоб був збережений баланс публічних і приватних інтересів [22, с. 220]. У сфері надання ріелторських послуг саморегульовані організації:

- 1) беруть участь у здійсненні професійної підготовки ріелторів та через своїх представників входять до складу екзаменаційної комісії;
- 2) можуть залучатися до розгляду скарг за фактами надання неякісних ріелторських послуг їх членами;
- 3) вносять пропозиції щодо вдосконалення ріелторської діяльності;

4) можуть залучатися до захисту своїх членів до судового та досудового вирішення спорів, пов'язаних з ріелторською діяльністю, відповідно до законодавства;

5) забезпечують взаємодію суб'єктів ріелторської діяльності з професійними організаціями, що провадять діяльність на суміжних ринках;

6) інші повноваження відповідно до закону та статутів саморегулювних організацій.

Не менш актуальним є питання участі держави та органів місцевого самоврядування у правовідносинах з надання ріелторських послуг. Однозначно слід стверджувати, участь їх на стороні виконавця ріелторських послуг неможлива, оскільки йдеться про приватну сферу правовідносин. Держава в особі державних органів чи орган місцевого самоврядування можуть виступати на стороні замовника ріелторських послуг. Єдине, що вирізнятиме їх участь у цих відносинах це те, що правовідносини за їх участі будуть опосередковуватися договором про надання послуг за державним замовленням. Нездорозуміння в літературі піднімалося питання відповідальності державних органів в результаті їх участі в цивільно-правових зобов'язаннях. Однозначно слід підтримати позицію Н. В. Федорченко про те, що договори спрямовані на задоволення тих чи інших державних потреб, а не конкретних потреб органів державної влади, тому їх стороною слід визначати орган публічної влади — державу [22, с. 221].

Отже, організаційно-правовою формою участі виконавця у сфері надання ріелторських послуг є або юридична особа, або фізична особа-підприємець, яка відповідає кваліфікаційним вимогам професії — здійснення діяльності у сфері операцій з нерухомістю [13, с. 8–9]. Відповідно, ріелтор — це суб'єкт підприємницької діяльності (юридична особа (агенство

нерухомості) або фізична особа-підприємець), що надає посередницькі послуги на ринку нерухомості щодо сприяння в укладенні цивільно-правових договорів з нерухомим майном.

Другою стороною договору про надання ріелторських послуг є особа, яка має потребу в їх отриманні — **споживач (замовник)** послуг. При цьому, про споживача ріелторських послуг можна говорити, коли на його стороні виступає тільки фізична особа. Н. В. Федорченко аргументовано доводить, що у договорах з надання різного роду послуг споживач володіє специфічним правовим статусом, оскільки споживачу встановлюються привілейовані умови і формуються додаткові обов'язки для суб'єкта підприємницької діяльності з метою надання додаткового захисту споживачу-непрофесіоналу, який є і економічно, і юридично слабшою стороною на ринку послуг [22, с. 211]. Специфіка полягає в тому, що на нього поширюється дія положень Закону України «Про захист прав споживачів». Юридичні особи як замовники послуг замовляють останню для задоволення не особистих потреб, а для здійснення підприємницької діяльності, тому законодавство про захист прав споживачів не поширюється на них.

На практиці склалася ситуація, коли замовника послуг іменують клієнтом. Вважаємо, що природі посередницьких ріелторських відносин відповідає назва замовник ріелторської послуги, незалежно від того, хто виступатиме на його стороні (фізична, юридична особа чи держава в особі її органів). Видоутворюючою ознакою посередницького ріелторського зобов'язання є участь в ньому на стороні виконавця — ріелтора, як спеціального суб'єкта, що надає послуги щодо сприяння в укладенні правочинів з нерухомим майном, та володіє спеціальними знаннями щодо неру-

хого майна та правил його цивільного обороту.

Таким чином, сторін договору про надання ріелторських послуг слід іменувати як ріелтор та замовник. Ріелтор є спеціальним учасником посередницьких правовідносин — фахівцем у сфері операцій з нерухомістю. Така фаховість дає йому можливість бути окремим учасником цивільних право-

відносин, участь якого в складі конкретного зобов'язання видозмінює його. Послугонабувачем за договором про надання ріелторських послуг є замовник (клієнт) ріелторської послуги (фізична особа, юридична особа, державні органи та органи місцевого самоврядування). Саме такий суб'єктний склад договору виділяє його з системи посередницьких договорів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Васильєва В. В. Договір як підстава виникнення цивільно-правового зобов'язання: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Вікторія Валентинівна Васильєва; Нац. акад. прав. наук України, НАД приват. права і підприємництва. — К., 2013. — 20 с.
2. Телестакова А. А. Система договорів про надання послуг в цивільному праві України: автореф. дис... канд. наук: 12.00.03 / Арміне Абриківна Телестакова; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України. — К., 2008. — 25 с.
3. Анопий В. Проблемы становления торгового посредничества в Украине / В. Анопий // Предпринимательство, хозяйство и право. — 1999. — № 6. — С. 29–31.
4. Герчикова И. Н. Международное коммерческое дело : учебник для вузов / И. Н. Герчикова. — М. : Банки и биржи; ЮНИТИ, 1996. — 501 с.
5. Гражданское и торговое право капиталистических государств / Авт. кол.: А. Б. Альшгуллер, К. К. Яичков, Р. Л. Нарышкина и др. ; отв. ред. К. К. Яичков; Институт международных отношений. — М. : Междунар. отношения, 1966. — 552 с.
6. Колосов Р. В. Договір комісії і агентський договір у цивільному праві: дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Руслан Віталійович Колосов; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 205 с.
7. Сальнікова Г. О. Правове регулювання посередництва у підприємницькій діяльності: дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ганна Остапівна Сальнікова; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — 206 с.
8. Вікіпедія. — [Електронний ресурс] / Режим доступу <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ріелтор>.
9. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003р. № 435-IV. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15/>
10. Ласк Г. Гражданское право США / Г. Ласк. — М. : Изд-во иностранной лит., 1961. — 774 с.
11. Основные институты гражданского права зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование / под ред. В. В. Залесского; Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ. — М. : Норма, 2009. — 1184 с.
12. Ансон В. Договорное право / В. Ансон. — М. : Юрид. лит., 1984. — 464 с.
13. Петрова Е. С. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере оказания риелторских услуг по законодательству Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Екатерина Сергеевна Петрова. — М., 2013. — 26 с.
14. Про особливості провадження ріелторської діяльності: Проект Закону України (неофіційний текст) від 08.08.2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0594.html.
15. Про ріелторську діяльність: Проект Закону України від 27.04.2007 р. № 3499. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3499&skl=6.
16. Про здійснення операцій з нерухомим майном: Проект Закону України від 25.10.1999 р. № 4130. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=6982&pf35401=7204.
17. Про ріелторську діяльність: указ Президента України від 27.06.1999 № 733/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 27. — Ст. 79
18. Про деякі заходи з підвищення рівня правового регулювання у сфері надання посередницьких послуг на ринку нерухомості: Проект Закону України № 11462 від 28.11.2012 р. [Електронний ресурс]. — Ре-

жм доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44881&pf35401=238514>.

19. Рієлтор. Словник агентства нерухомості «Ріо». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rio.if.ua/ua/glossary>.

20. Гейнц Р. М. Цивільно-правове регулювання відносин за договором про надання комунальних послуг: дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Руслана Миколаївна Гейнц; Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефани-

ка. — Івано-Франківськ, 2011. — 219 с.

21. Кочин В. Саморегульована організація: поняття та ознаки / В. Кочин // Юридична Україна. — 2014. — № 9. — С. 35–40.

22. Федорченко Н. В. Зобов'язання з надання послуг в цивільному праві України: теоретико-правові засади: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Наталія Володимирівна Федорченко; Нац. акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва. — К., 2015. — 443 с.

REFERENCES:

1. Vasylyeva V. V. (2013). Dohovir yak pidstavta vynyknennia tsyvilno-pravovoho zoboviazannia [*The contract as the basis of civil commitment*]. K., 20 p. [in Ukrainian].

2. Telestakova A. A. (2008). Systema dohovoriv pro nadannia posluh v tsyvilnomu pravi Ukrainy [*The system of agreements on services provision in the civil law of Ukraine*]. K., 25 p. [in Ukrainian].

3. Anopij V. (1999). Problemy stanovlenija togovogo posrednichestva v Ukraine [*The problems of formation of trade mediation in Ukraine*]. V. Anopij. Predprinimatel'stvo, hozjajstvo i pravo [*Business, Economy and Law*]. № 6. P. 29–31. [in Russian].

4. Gerchikova I. N. Mezhdunarodnoe kommercheskoe delo — Uchebnik dlja vuzov [*International commercial business — Textbook for universities*]. Banki i birzhi, JUNITI [*Banks and stock exchanges, UNITY*]. Moscow. 501 p. [in Russian].

5. Al'tshuller A. B., Yaychkov K. K., Naryshkyna R. L. i dr. (1966) Grazhdanskoe i togovoe pravo kapitalisticheskikh gosudarstv [*Civil and commercial law of the capitalist states*]. Institut mezhdunarodnyh otnoshenij. Mezhdunarodnye otnoshenija [*Institute of International Relations. International relationships*]. Moscow. 501 p. [in Russian].

6. Kolosov R. V. (2004). Dohovir komisii i ahentskyi dohovir u tsyvilnomu pravi [*The contract of commissions and the agency agreement in civil law*]. K., NAN Ukraine, 205 p. [in Ukrainian].

7. Salnikova H. O. (2003). Pravove rehuliuвання poserednytstva u pidpryemnytskii diialnosti [Legal regulation of mediation in business activity]. Kharkiv, 206 p. [in Ukrainian].

8. Vikipediia [Wikipedia]. Available: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Realtor>.

9. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16 sichnia 2003 r. 435-IV [*The Civil Code of Ukraine on 16 January 2003. № 435-IV*]. Available: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

10. Lask G. (1961). Grazhdanskoe pravo SShA. [*Civil law of the USA*]. Izdatel'stvo inostrannoj

literatury [*Foreign Literature Publishing House*]. M., 774 p. [in Russian].

11. Pod red. V. V. Zalesskogo (2009). Osnovnye instituty grazhdanskogo prava zarubezhnyh stran [*The basic institutions of civil law of foreign countries*]. Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri pravitel'stve RF [*Institute of Legislation and Comparative Law under the government of Russian Federation*]. M., Norma, 1184 p. [in Russian].

12. Anson V. (1984). Dogovornoie pravo [*Contract law*]. M., Juridical Literature 464 p. [in Russian].

13. Petrova E. S. (2013). Grazhdansko-pravovoe regulirovanie otnoshenij v sfere okazaniya rieltorskih uslug po zakonodatel'stvu Rossijskoj Federacii [*Civil-law regulation of relations in sphere of rendering of real estate services in the Russian Federation legislation*]. M., 26 p. [in Russian].

14. Pro osoblyvosti provadzhennia rieltorskoi diialnosti — Proekt Zakonu Ukrainy (neofitsiinyi tekst) vid 08.08.2013 r. [*On peculiarities of implementation of the real estate services — Draft Law of Ukraine (unofficial text) of 08.08.2013*]. Available: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/N10594.html.

15. Pro rieltorsku diialnist — Proekt Zakonu Ukrainy vid 27.04.2007 r. 3499 [*About the real estate activity — Draft Law of Ukraine of 27.04.2007 p. 3499*]. Available: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3499&skl=6.

16. Pro zdiisnennia operatsii z nerukhomym mainom — Proekt Zakonu Ukrainy vid 25.10.1999 r. 4130 [*On the implementation of operations with real estate — Draft Law of Ukraine of 25.10.1999 p. 4130*]. Available: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=6982&pf35401=7204.

17. Pro rieltorsku diialnist — Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 27.06.1999, 733/99 [*About the real estate activity — Decree of the President of Ukraine of 27.06.1999, 733/99*]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy [*Official Bulletin of Ukraine*]. № 27. P. 79. [in Ukrainian].

18. Pro deiki zakhody z pidvyshchennia rivnia pravovoho rehulivannia u sferi nadannia poserednytskykh posluh na rynku nerukhomosti — Proekt Zakonu Ukrainy, № 11462, vid 28.11.2012 [*On some measures to improve the level of regulation in the field of mediation services with real estate — Draft Law of Ukraine, 11462 from 28.11.2012*]. Available : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44881&pf35401=238514>.
19. Rieltor. Slovnyk ahentstva nerukhomosti «Rio» [*Agent. Glossary of Real Estate Agency «Rio»*]. Available: <http://rio.if.ua/ua/glossary/>
20. Heints R. M. (2011). Tsyvilno-pravove rehulivannia vidnosyn za dohovorom pro nadannia komunalnykh posluh [*The legal regulation of relations under a contract of providing utility services*]. Ivano-Frankivsk, 219 p. [in Ukrainian].
21. Kochyn V. (2014). Samorehulivna orhanyzatsiia poniattia ta oznaky [*Self-regulatory organization the concept and characters*]. Legal Ukraine. № 9. P 35–40 [in Ukrainian].
22. Fedorchenko N. V. (2015). Zoboviazannia z nadannia posluh v tsyvilnomu pravi Ukrainy, teoretyko-pravovi zasady [*Commitments of providing services in the civil law of Ukraine, theoretical and legal principles*]. NDI pryvatnoho prava i pidpryemnytstva. K., 443 p. [in Ukrainian].



УДК 349.6

Краснова Юлія Андріївна

*Доцент кафедри аграрного, земельного
та екологічного права імені академіка В. З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРАВОВА КОНВЕРГЕНЦІЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ВОДНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ

Krasnova Yu. A.

Legal convergence in sphere of providing of ecological safety of water transport of Ukraine

Abstract. In the article analyzed legal categories «modifying», «globalization», «harmonization» and «integration», and also place of «convergence» and «approximation» in these processes. It is established that «Approximation» of law — is a concrete result of the convergence of justice, law-making and enforcement under harmonization as the goal. «Convergence» of law — is a process of convergence that occurs in certain forms, resulting in an approximation of law. Proved that a national legislation in sphere of the legal providing of ecological safety on a water transport needs a coercion accordance with norms IMO, EU and foreign experience in connection with the long duration use on contractual basis by standarts and technical regulations of Russian Federation.

Key words: *legal convergence, providing of ecological safety, water transport.*

Розвиток науково-технічної революції у світі призвів до виникнення таких видів діяльності, які, з одного боку, забезпечують суспільні потреби у відповідних галузях, з іншого, — негативно впливають на стан навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей. З метою вирішення цієї проблеми світовою спільнотою запроваджено Концепцію сталого розвитку, за якою сучасні соціальні і економічні потреби людства повинні задовольнятися таким чином, щоби при цьому не спричинялась шкода природним ресурсам або життєздатності екологічних систем, від яких залежить життя нинішніх та майбутніх поколінь [1]. Тим самим людська цивілізація остаточно вступила на шлях зближення, єдності та інтеграції, що пов'язується з тенденцією до універсалізації су-

спільних відносин і їх регуляторів в екологічній сфері.

Універсалізація (як і процес розширення сфер і методів регулювання) все яскравіше проявляється в правовій сфері. «Зростаюча взаємозалежність і цілісність сучасного світу, поява глобальних проблем і перш за все турбота про підтримку міжнародного миру і безпеки спонукають держави приділяти все більшу увагу прогресивному розвитку і кодифікації міжнародного права» [2, с. 26].

Слід підтримати наукову позицію про те, що «роль міжнародного права змінилася в цілому: воно не тільки служить традиційною сполучною ланкою у відносинах держав на міжнародній арені, а й стало основою створення загального правового поля в територіальних межах держав» [3, с. 127]. Можна також стверджувати (при роз-

ширеному тлумаченні терміну «гармонізація»), що універсалізація сприяє «гармонізації правового регулювання в різних правових системах світу, а також діяльності безлічі держав, що дозволяє ефективно вирішувати складні глобальні питання» [4, с. 18]. Універсалізація — «це процес територіального та функціонального розширення дії міжнародно-правових регуляторів на основі принципів і методів уніфікації та гармонізації, який має на меті створення єдиного інтегрованого правового поля» [2, с. 27].

Отже, технічно в міжнародному праві процеси зближення і універсалізації реалізуються за допомогою різних методів: уніфікації, гармонізації та інтеграції законодавства різних країн світу. Цей процес досить складний, а тому включає в себе декілька етапів: 1) приведення у відповідність міжнародним вимогам національного законодавства окремих країн; 2) зближення законодавства країн з однотипною правовою системою; 3) зближення законодавства країн з різнотипною правовою системою. В теорії права такі процеси прийнято називати міжнародно-правовою конвергенцією. Її результатом має стати поява єдиного правового простору планетарного масштабу разом з виникненням єдиної світової держави і єдиних органів його управління (так звана глобалізація права).

Однак конвергенція — це не єдиний етап глобалізації права. Глобалізація права — це результат впливу на правову сферу глобалізації як явища, що складається з ряду взаємопов'язаних елементів, якими є гармонізація права, апроксимація права та конвергенція права.

Гармонізація права — це намір, мета об'єднати, узгодити, привести до спільного розуміння нормативно-правові акти, правові інститути та практику правозастосування. *Апроксимація права* — це конкретний резуль-

тат зближення правосвідомості, правотворчості і правозастосування відповідно до гармонізації як мети. *Конвергенція ж права* — це процес зближення, що протікає в певних формах, результатом якого є апроксимація права [5].

На сьогоднішній день національна правова система України активно включається у загальний процес правової конвергенції в екологічній сфері і удосконалює своє внутрішнє екологічне право, так як від внутрішнього екологічного права в значній мірі залежать цивілізоване здійснення міжнародних відносин і функціонування міжнародної системи і правопорядку в цілому. Перш за все це стосується приведення у відповідність національного екологічного законодавства до вимог екологічного законодавства ЄС в рамках наміру України стати членом європейської спільноти.

Юридичними підставами такої конвергенції виступають: Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами — членами від 14.06.1994 р. Згідно зі статтею 51 якої Україна взяла на себе зобов'язання вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність із законодавством Європейського Союзу у 16 пріоритетних сферах, зокрема, й у сфері «навколишнє середовище»; глава 6 «Навколишнє середовище» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. та ряд національних нормативно-правових актів з цього питання, зокрема: Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженою Указом Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98; Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від

14.09.2000 р. № 1072 та Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р.

В Угоді про асоціацію сферу охорони навколишнього середовища названо однією з пріоритетних. Статтею 360 Глави 6 «Навколишнє середовище» Частини V «Економічне і секторальне співробітництво» даної Угоди передбачено, що Сторони розвиватимуть і зміцнюватимуть співпрацю з питань охорони навколишнього природного середовища й таким чином сприятимуть реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки.

Поступове наближення законодавства України до права та політик ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюватиметься відповідно до Додатка XXX до Глави 6 «Навколишнє середовище» Угоди про асоціацію. У Додатку XXX визначено вимоги до імплементації окремих положень директив і регламентів, а також відповідні часові межі. Цей Додаток охоплює 29 джерел права ЄС (директив і регламентів) у 8 секторах: 1) управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики; 2) якість атмосферного повітря; 3) управління відходами та ресурсами; 4) якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; 5) охорона природи; 6) промислове забруднення та техногенні загрози; 7) зміна клімату та захист озонового шару; 8) генетично модифіковані організми.

Розглянемо практику реалізації даних положень на прикладі правового забезпечення екологічної безпеки на водному транспорті.

На сьогоднішній день регулювання питання зменшення шкідливого впливу транспорту на довкілля вирішується значною кількістю міжнародно-правових документів. Так, на-

приклад, питання правового забезпечення екологічної безпеки на водному транспорті на міжнародному рівні в різні часи регулювалися: Міжнародною конвенцією про запобігання забруднення моря нафтою 1954 року, Міжнародною конвенцією відносно втручання у відкритому морі у випадках аварій, що призводять до забруднення нафтою 1969 року, Конвенцією про запобігання забруднення моря скидами відходів та інших матеріалів 1972 року, Міжнародною конвенцією про запобігання забруднення з суден 1973 року, Міжнародною конвенцією з охорони людського життя на морі 1974 року, Конвенцією ООН з морського права 1982 року, Конвенцією про охорону Чорного моря від забруднення 1992 року; Конвенцією про запобігання забруднення морського середовища скиданням речовин із суден та літальних апаратів 1972 року; Брюссельською конвенцією про відповідальність операторів ядерних суден 1962 року; Міжнародним кодексом морського перевезення небезпечних вантажів 1965 року; Міжнародною конвенцією про створення міжнародного фонду для компенсації збитків від забруднення нафтою 1971 року; Конвенцією про відповідальність у сфері морського перевезення ядерних матеріалів 1971 року; Женевською конвенцією про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним і внутрішнім морським транспортом 1989 року; Віденською конвенцією про відповідальність операторів транспортних терміналів 1991 року; Міжнародною конвенцією про відповідальність і компенсацію збитків у зв'язку з перевезенням морем шкідливих і небезпечних речовин 1996 року; Міжнародною конвенцією про цивільну відповідальність за забруднення бункерним паливом від 23 березня 2001 року тощо.

Україна як член Міжнародної морської організації (ІМ О) з 1994 року та в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. взяла на себе зобов'язання привести у відповідність до міжнародних та європейських вимог національне законодавство у сфері забезпечення екологічної безпеки водного транспорту.

Зокрема, конвергенція національного законодавства до законодавства ЄС з питань забезпечення екологічної безпеки водного транспорту має здійснюватись в рамках 4 сектору Додатку ХХХ до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони «Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище».

З цією метою Україна має імплементувати у національне законодавство, зокрема: Директиву 2008/56/ЄС від 17.06.2008 р., що встановлює межі діяльності Співтовариства у сфері політики з морського середовища (Рамкова директива про морську стратегію); Директиву 2009/15/ЄС від 23.04.2009 р. про загальні правила та стандарти для організацій, які здійснюють корабельні інспекції та огляди, а також щодо відповідної діяльності морських адміністрацій; Директиву 2009/16/ЄС від 23.04.2009 р. щодо контролю державою порту; Директиву Ради 96/98/ЄС про корабельне обладнання; Директиву 2002/84/ЄС від 05.11.2002 р. про внесення поправок до Директив про морську безпеку та попередження забруднення з кораблів тощо.

На сьогоднішній день в Україні вже діє значна кількість нормативно-правових актів, що регламентують реаліза-

цію зазначеного завдання. До них належать: Закон України «Про транспорт» від 10.11.1994 р.; Кодекс торговельного мореплавства України від 23.05.1995 р.; Водний кодекс України від 06.04.1995 р.; Закон України «Про морські порти України» від 17 травня 2012 року; Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів» від 6 квітня 2000 р.; Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. та «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30 червня 1995 року; Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року; Морська доктрина України на період до 2035 року, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 року № 1307; постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 347 «Про затвердження Порядку складання паспортів річок і Порядку установаження берегових смуг водних шляхів та користування ними»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 травня 2009 року № 581-р «Про схвалення Стратегії розвитку суднобудування на період до 2020 року»; Указ Президента України від 6 серпня 1993 року № 298/93 «Про Національну програму суднобудування та кораблебудування в Україні»; Указ Президента України від 20 травня 2008 року № 463/2008 «Про Рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про заходи щодо забезпечення розвитку України як морської держави»; наказами:

1) *Міністерства транспорту України*: а) від 14 грудня 1998 року № 497 «Про затвердження Положення про порядок підготовки та подання інформації про вантаж для його безпечного морського перевезення»; б) від 10 квітня 2001 року № 205 «Про затвердження Правил реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на судах, морських установках і в портах України»; в) від 30 вересня 2002 року № 695 «Про затвердження Ін-

струкції про порядок пломбування в морських торговельних і річкових портах України суднових запірних пристроїв, призначених для скидання забруднюючих речовин та вод, що їх містять»; г) від 20 листопада 2003 року № 904 «Про затвердження Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті»;

2) *Міністерства транспорту та зв'язку України*: а) від 29 травня 2006 року № 516 «Про затвердження Положення про класифікацію, порядок розслідування та обліку аварійних морських подій із суднами»; б) від 13 червня 2007 року № 491 «Про затвердження Інструкції щодо процедур прийняття та скидання водного баласту на акваторії річкових внутрішніх водних шляхів України»; в) від 13 серпня 2007 року № 694 «Про затвердження Правил запобігання забрудненню із суден внутрішніх водних шляхів України» тощо.

Крім вищезазначених нормативно-правових актів значну роль у регулюванні питання правового забезпечення екологічної безпеки на водному транспорті відіграє нормативно-технічна документація до яких можна віднести, зокрема: ГОСТ 17.2.4.04–82 «Охрана природы. Атмосфера. Нормирование внешних шумовых характеристик судов внутреннего и прибрежного плавания»; ГОСТ 23577.1–90 «Нефтепродукты. Топлива (Класс F). Классификация. Часть 1. Категории топлив для морских двигателей»; МУ 2260–80 «Методические указания по гигиеническому контролю загрязнения морской среды»; РД 31.04.01–90 «Правила ведения работ по очистке загрязненных акваторий портов»; РД 31.06.05–85 «Методика определения выбросов пыли в атмосферу при перезагрузке сыпучих грузов»; РД 31.06.06–86 «Методика расчета выбросов вредных веществ в атмосферу в морских портах» та ін.

Що стосується правового регулювання стандартизації екологічної безпеки на водному транспорті в період незалежності України то слід зазначити, що 14 березня 1994 року між Урядом України та Урядом Російської Федерації була укладена Угода про співробітництво в галузі стандартизації, метрології та сертифікації [6], відповідно до якої Сторони Угоди домовились надавати одна одній нормативні та довідкові документи із стандартизації, метрології та сертифікації на взаємно погоджених умовах. Для ефективності таких взаємовідносин, між Державним комітетом України по стандартизації, метрології та сертифікації і Російським Морським Регістром Судноплавства була укладена додаткова угода в галузі стандартизації та сертифікації продукції суднобудування від 10 листопада 1998 року [7]. Тому, фактично з 1994 року Україна, в рамках укладеної угоди, користувалася стандартами РФ. На нашу думку, саме завдяки таким угодам на сьогоднішній день в Україні фактично майже повністю відсутнє власне нормативно-технічне регулювання галузі суднобудування.

До таких стандартів належать: ГОСТ 30574–98 «Дизели судовые, тепловозные и промышленные. Измерение выбросов вредных веществ с отработавшими газами»; ГОСТ 30575–98 «Дизели судовые, тепловозные и промышленные. Методы измерения и оценки воздушного шума»; ГОСТ Р 51249–99 «Дизели судовые, тепловозные и промышленные. Выбросы вредных веществ с отработавшими газами. Нормы и методы определения»; ГОСТ Р 51250–99 «Дизели судовые, тепловозные и промышленные. Дымность отработавших газов. Нормы и методы определения»; ГОСТ 31170–2004 «Вибрация и шум машин. Перечень вибрационных, шумовых и силовых характеристик, подлежащих

заявленню и контролю при испытаниях машин, механизмов, оборудования и энергетических установок гражданских судов и средств освоения мирового океана на стендах заводов-поставщиков»; СН 2.5.2.047–96 «Уровни шума на морских судах»; СП 2.6.8.01–04 «Обеспечение радиационной безопасности портов РФ при заходе и стоянии в них атомных судов, судов атомно-технологического обслуживания и плавучих энергоблоков атомных теплоэлектростанций»; СП 2.6.1.2040–05 «Обеспечение радиационной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации атомных судов»; НП-022–2000 «Общие положения обеспечения безопасности ядерных энергетических установок судов»; РД 06–15–97 «Положение о порядке выдачи разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии работниками предприятий судостроительной промышленности, осуществляющих строительство и ремонт судов с ядерными энергетическими установками гражданского назначения»; РД 152–011–00 «Наставление по предотвращению загрязнения внутренних водных путей при эксплуатации судов»; РД 31.3.01.01–93 «Руководство по проектированию морских портов»; Р.027–2008 «Требования к судам, перевозящим опасные грузы» та ін.

Особливу зацікавленість для нашого дослідження становлять: ПЭБРФ — «Правила экологической безопасности для судов внутреннего водного транспорта» від 01.10.1996 р. та «Правила экологической безопасности судов» від 11.11.2002 р., затверджені Російським річним реєстром. Це технічні документи, які розкривають процедуру визначення відповідності сучасним екологічним вимогам типів морських та річкових суден.

В той-же час, Законом України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 р.

в національне законодавство України як держави-члена Світової організації торгівлі імплементовані положення Угоди СОТ про технічні бар'єри в торгівлі, зокрема Кодексу добросовісної практики з розроблення, прийняття та застосування стандартів, та впроваджені міжнародні та європейські принципи стандартизації. На цій підставі Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.2014 р. № 695 та схваленою постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII передбачено однією з основних цілей — скасування до кінця 2015 року міждержавних стандартів (ГОСТ), розроблених до 1992 року. Та й користування нормативно-технічною документацією в межах укладених Угод між Україною та Російською Федерацією видається некоректним, оскільки така документація майже у повному обсязі вважається російським законодавством.

Тому, з метою розв'язання такої проблеми, доцільно переглянути існуючі стандарти та технічні регламенти щодо впливу водного транспорту на довкілля та удосконалити їх шляхом конвергенції до норм ІМО, ЄС та зарубіжного досвіду.

Виконання покладених у зазначених нормативно-правових актах обов'язків щодо забезпечення екологічної безпеки на водному транспорті України покладається (в межах їх повноважень) на: 1) Міністерство інфраструктури України; 2) Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті; 3) Координаційний комітет з пошуку і рятування на морі; 4) капітана морського порту; 5) державну лоцманську службу; 6) службу регулювання руху суден; 7) морську аварійно-рятувальну службу; 8) державні підприємства, установи та організації, що провадять діяльність у сфері навігаційно-гідрогра-

фічного забезпечення судноплавства; 9) державні підприємства, що провадять діяльність у сфері організації морського зв'язку та телекомунікації, річкової інформаційної системи; 10) державні підприємства, що обслуговують судноплавні морські та річкові шляхи; 11) державні класифікаційні товариства; 12) державні галузеві проектно-конструкторські та науково-дослідні установи; 13) державні підприємства, установи та організації, діяльність яких пов'язана із забезпеченням безпеки судноплавства.

Створена система управління має забезпечувати: зниження рівня ризику виникнення обставин, що зумовлюють аварії у сфері судноплавства; захист життя, здоров'я і прав людини,

збереження майна під час судноплавства; забезпечення екологічної безпеки судноплавства та запобігання шкідливому впливу судноплавства на навколишнє природне середовище; вирішення питань техногенної безпеки, цивільної оборони і захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру; визначення повноважень суб'єктів системи, умов та порядку їх взаємодії на всіх рівнях управління; додержання суб'єктами системи управління міжнародних стандартів з безпеки судноплавства; нормативно-правове і нормативно-технічне забезпечення судноплавства; стимулювання безпечного судноплавства і т. ін.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М. : Прогресс, 1989.
2. Безбородов Ю. С. Универсализация и локализация международно-правового регулирования в условиях глобализации // Рос. юрид. журн. — 2013. — № 3. — С. 26-30.
3. Марочкин С. Ю. Международное право: 60 лет после создания ООН // Журн. рос. права. — 2006. — № 3. — С. 124-128.
4. Беляев С. В. Универсализация международно-правовых норм как перспективное направление развития международного права в условиях мировой интеграции // Электрон. прил. к «Рос. юрид. журн.». — 2012. — № 4. — С. 16-20.
5. Markova-Murashova S. A. Practical value of categories harmonization, approximation and Convergence on an example of modern pri-

- vate law // 10th International Scientific Conference «European Applied Sciences: modern approaches in scientific researches: Papers of the 10th International Scientific Conference. June 5, 2014, Stuttgart, Germany.
6. Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі стандартизації, метрології та сертифікації від 14 березня 1994 року // Офіційний вісник України. — 2006. — № 47. — Ст. 3165.
7. Угода про співробітництво між Державним комітетом України по стандартизації, метрології та сертифікації і Російським Морським Регістром Судноплавства в галузі стандартизації та сертифікації продукції суднобудування від 10 листопада 1998 року // Офіційний вісник України. — 2004. — № 17. — Ст. 1251.

REFERENCES:

1. *Nashe obshee budushee. Doklad Mezhdunarodnoy komissii po okruzhayushchey srede y razvitiyu* (1989). [Our Common Future. The report of the world Commission on environment and development (WCED)]. Moskva. Progress. [in Russian].
2. Bezborodov Y. S. (2013). *Universalizatsia y lokalizatsia mezhdunarodno-pravovogo regulirovania v usloviiah globalizatsii* [The universalization and localization of international legal regulation in the context of globalization]. Ros. jurid. zhurn. [Russian Law Journal]. 3, p. 26-30. [in Russian].
3. Marochkin S. Y. (2006). *Mezhdunarodnoe pravo: 60 let posle sozdania OON* [International law: 60 years after the creation of the United Nations]. Zhurn. ros. prava [Journal of Russian law]. 3, p. 124-128. [in Russian].
4. Beliaev S. V. (2012). *Universalizatsia mezhdunarodno-pravovih norm kak perspektivnoe napravlenie razvitiia mezhdunarodnogo prava v usloviiah mirovoy integratsii* [The universalization of international law as a perspective direction of development of international law in the context of global integration]. Elektron. pril. k «Ros. jurid. zhurn.». [Electron. ad. to «ROS. the faculty of law. Sib.».]. 4, p. 16-20. [in Russian].
5. Markova-Murashova S. A. (2014). *Practical value of categories harmonization, approximation and*

- 60 years after the creation of the United Nations]. Zhurn. ros. prava [Journal of Russian law]. 3, p. 124-128. [in Russian].*
4. Beliaev S. V. (2012). *Universalizatsia mezhdunarodno-pravovih norm kak perspektivnoe napravlenie razvitiia mezhdunarodnogo prava v usloviiah mirovoy integratsii* [The universalization of international law as a perspective direction of development of international law in the context of global integration]. Elektron. pril. k «Ros. jurid. zhurn.». [Electron. ad. to «ROS. the faculty of law. Sib.».]. 4, p. 16-20. [in Russian].
5. Markova-Murashova S. A. (2014). *Practical value of categories harmonization, approximation and*

Convergence on an example of modern private law // 10th International Scientific Conference «European Applied Sciences: modern approaches in scientific searches: Papers of the 10th International Scientific Conference. June 5, 2014. Stuttgart [in English].

6. *Uгода між Uriadom Ukraini ta Uriadom Rosiyskoi Federazii pro spivrobitniztvo v galuzi standartizatii, metrologii ta sertifikazii vid 14 Bereznia 1994 roku (2006). [Agreement between Ukraine and the Russian Federation on cooperation in standardization, metrology and certification on March 14, 1994]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy [Official Bulletin of Ukraine]. 47, art. 3165. [in Ukrainian].*

7. *Uгода pro spivrobitniztvo між Derzhavnim komitetom Ukrainy po standartizatii, metrologii ta sertifikazii y Rosiyskim Morskim Registrom Sudnoplavstva v galuzi standartizatii ta sertifikazii produktii sudnobuduvania vid 10 listopada 1998 roku (2004) [Agreement on cooperation between the State Committee of Ukraine for Standardization, Metrology and Certification and the Russian Maritime Register of Shipping in standardization and certification shipbuilding from November 10, 1998]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy [Official Bulletin of Ukraine], 17, art. 1251. [in Ukrainian].*



УДК 355.257.2 (477)

Котляренко Олександр Петрович

*Ад'юнкт Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
полковник юстиції*

ДОДАТКОВІ ВІДПУСТКИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМ: ПРАВО, ПІЛЬГА ЧИ ДЕКЛАРАЦІЯ

Kotlyarenko O. P.

Additional vacations granted to servicemen: rights, exemption or declaration

Abstract. The state of the rights and privileges of servicemen, participated in hostilities (members of the antiterrorist operation) is investigated. The current state of the law-making in the field of social protection of servicemen is considered. The legal impacts of the current lawmaking in this area is determined and the ways to overcome them is invited. The necessity of withdrawal rules on termination of additional military vacations is emphasized.

Key words: *human and civil rights; military — involved in the fighting (participated in hostilities); law-making; social protection; psychological rehabilitation.*

За сучасних умов існування та розвитку України, коли точиться збройна боротьба за суверенітет, територіальну цілісність, незалежність нашої держави, украї важливого значення набуває створення сучасних і боєздатних Збройних Сил України, яке неможливе без ефективного механізму забезпечення прав і свобод військовослужбовців та створення належних умов для виконання ними обов'язків.

Проголосивши свою незалежність, Україна стала на шлях побудови власної демократичної, соціальної, правової держави і громадського суспільства. Серед інших фундаментальних проблем, що постали перед молодого державою, є утвердження, забезпечення, гарантування конституційних прав і свобод людини, які не можуть бути скасовані. Сьогодні особливо гостро це стосується тих громадян, які в умовах складної воєнно-політичної обстановки, що склалася внаслідок збройної агресії Росії проти України, виконують свій конституційний обов'язок по захисту Вітчизни.

Ефективність реалізації прав військовослужбовців, у першу чергу, залежить від досконалості законодавства, що встановлює їх правові гарантії. Тому дослідження новел законодавства в цій сфері, прийнятого з урахуванням досвіду набутого в антитерористичній операції (далі — АТО), на сьогодні є необхідним.

Правова держава повинна орієнтуватися на науково обґрунтовану теорію прав і свобод громадян, яка базується на загальнолюдських цінностях і відображає оптимальний баланс між інтересами суспільства, держави та особистості. Ця теорія відображає основні положення, передбачені Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Ватро згадати актуальну й сьогодні думку В. Я. Тація, який зазначив, що «процеси, які відбуваються в нашій державі, свідчать про необхідність подальшого реформування законодавства в контексті визначеного міжнарод-

ним правом і Конституцією України належного рівня забезпечення прав людини як необхідної умови функціонування Української держави» [1, с. 7].

Хоча проблемі, що розглядається у цій статті, приділяли увагу у своїх наукових працях, зокрема, П. П. Богуцький, В. І. Дяченко, С. І. Дячук, А. М. Колодій, І. М. Коропатнік, А. П. Медвідь, С. П. Пасіка, В. Й. Пашинський, М. В. Сорочишин, М. С. Туркот, питання реалізації прав, пільг і гарантій військовослужбовців — учасників бойових дій (учасників АТО) на сьогодні є малодослідженим.

Мета статті полягає в ревізії сучасної правотворчості у сфері соціального захисту військовослужбовців, виявленні її дефектів та пошуку шляхів їх подолання.

Розвиток правової системи України супроводжується інтенсивним оновленням законодавства. Необхідність створення великої кількості нормативно-правових актів у короткий час стає причиною не завжди їх високої якості. Аналізуючи чинне законодавство України, можна виявити численні недоліки, зумовлені недотриманням вимог техніки нормопроекування. Недоліки в нормативно-правових актах — передумова правореалізаційних та правозастосувальних помилок.

Конституція України визначила, що захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України [2, ст. 65]. Основною формою виконання цього обов'язку, який полягає в повсякденному здійсненні конкретних завдань, є військова служба — державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни [3, ст. 2].

Військовослужбовці — громадяни України, які проходять військову службу у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, передбачених законом. Особливості проход-

ження служби покладають на військовослужбовців певні обмеження основних прав і свобод, зокрема, таких як: свобода пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, участь у діяльності політичних партій, страйках та демонстраціях, заняття підприємницькою діяльністю тощо [4]. Службова діяльність і побут цієї категорії громадян детально регламентовані, часто пов'язані з підвищеним ризиком для життя і здоров'я.

У зв'язку з цим, держава зобов'язалась забезпечувати соціальний захист військовослужбовців та членів їхніх сімей, закріпивши цей обов'язок у Основному Законі України та деталізувавши його у Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (далі — Закон). У ньому визначено, що соціальний захист військовослужбовців — діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Військовослужбовці користуються усіма правами і свободами людини та громадянина, гарантіями цих прав і свобод, закріпленими в Конституції України та законах України, з урахуванням особливостей, встановлених цим та іншими законами. У зв'язку з особливим характером військової служби, яка пов'язана із захистом Вітчизни, військовослужбовцям надаються визначені законом пільги, гарантії та компенсації [5, ст. 1, 1–2], які частково мають відшкодувати навантаження, пов'язані з особливостями проходження військової служби.

Через триваючий збройний конфлікт та вторгнення іноземного агресора на територію нашої держави нині утворилася категорія громадян,

які потребують підвищеної уваги держави, — це учасники бойових дій (учасники АТО) та члени їх сімей. Вказана група потребує особливого підходу до її потреб — гідне соціальне забезпечення, шанобливе ставлення до них та моральне визнання державою, створення належних умов для підтримання їх здоров'я та активного довголіття.

Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» встановив, що гарантії правового і соціального захисту громадян України, які виконують конституційний обов'язок щодо захисту Вітчизни, забезпечуються відповідно до Законів України «Про Збройні Сили України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» та іншими законами [3, ст. 40]. Аналогічний бланкетний характер містить пункт 8 статті 10⁻¹ Закону, згідно якого військовослужбовцям додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки та соціальні відпустки надаються відповідно до Закону України «Про відпустки». Інші додаткові відпустки надаються їм на підставах та в порядку, визначених відповідними законами України. Крім того, у пункті 10 статті 10 Закону, яка має назву «Пільги військовослужбовцям та членам їх сімей» зазначено, що «військовослужбовці та члени їх сімей, які мають право на пільги, гарантії та компенсації відповідно до цього Закону, користуються пільгами, гарантіями та компенсаціями, встановленими для громадян України законами та іншими нормативно-правовими актами».

Таким чином, утворено взаємозв'язок нормативно-правових актів у сфері соціально-правового захисту військовослужбовців, які мають одночасно два і більше спеціальних статуси. Із зазначеного випливає, що військовослужбовець який є учасником бойо-

вих дій, має зокрема права і пільги визначені Законами України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [6].

Однак тут є один парадокс. З одного боку необхідною умовою захисту прав людини є належна державна організація суспільства. А з іншого — держава є найпотенційнішим порушником прав людини.

Отже, надання державою військовослужбовцям відповідних гарантій, які певним чином мають відшкодувати додаткові навантаження, безпосередньо пов'язане з особливостями виконання ними обов'язків військової служби. Проте, зробивши навіть біглий аналіз останніх змін до Закону, можна зробити висновок, що в Україні зберігається стійка тенденція до зниження рівня соціального захищеності військовослужбовців, неспроможності держави виконувати в повному обсязі взяті на себе перед ними зобов'язання. Особливої гостроти сьогодні набули проблеми забезпечення прав військовослужбовців на відпустки, відпочинок, освіту, охорону здоров'я та медичну допомогу.

Проблему малоефективності існуючої системи соціального захисту окремих категорій громадян, зокрема учасників АТО, та подальше погіршення цієї ситуації констатує й Національна стратегія у сфері прав людини [7], яка загалом і спрямована на удосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, вирішення системних проблем у зазначеній сфері. Результатом виконання Стратегії має стати запровадження в Україні ефективного (доступного, зрозумілого, передбачуваного) механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, а також створення системи соціальної, медичної та психологічної реабі-

літації учасників АТО для їх повернення до нормального життя.

Законодавство України, що регулює основи соціального захисту військовослужбовців, наразі активно розвивається. За час проведення АТО на Сході України було прийнято чимало нормативно-правових актів, спрямованих на покращення соціального статусу цієї групи громадян. Водночас низка позитивних змін стосується виключно військовослужбовців, призваних під час мобілізації на особливий період. Для військовослужбовців за контрактом сучасна законотворча діяльність у сфері соціального захисту загалом має декларативний характер. Подекуди прийняті зміни та доповнення взагалі є хаотичними, безсистемними, недостатньо обґрунтованими й відверто помилковими, які навряд чи можуть бути виправдані виключно реальними можливостями держави. У зв'язку з чим, на наше переконання, проблеми соціального блоку у Збройних Силах України не тільки не вирішуються, але й динамічно поглиблюються.

За період проведення в Україні часткової мобілізації, оголошеної Указом Президента України від 17 березня 2014 року № 303 «Про часткову мобілізацію», по теперішній час було прийнято двадцять три закони України, якими внесені зміни до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». З них вісім стосувалися виключно змін до згаданого Закону, також шість і чотири закони відповідно вносили зміни у статтю 10⁻¹ (відпустки) та статтю 11 (охорона здоров'я). Щоб переконатися в антиконституційності такої правотворчості проведемо невеликий аналіз найбільш кричущих змін.

Так, 27 березня 2014 року прийнятий Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» № 1166-VII. Згідно нього, у супереч вимог статті 22 Конституції України, із статті 1⁻² «Гарантії

соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей» Закону виключено частину третю (яка слугувала своєрідним «фільтром» від антиконституційних змін) про недійсність нормативно-правових актів, які обмежують права і пільги військовослужбовців. Таким чином було «легалізовано» та одночасно розпочато такі обмеження. Зокрема, цим законом військовослужбовці та члени їх сімей були остаточно позбавленні ряду пільг: на санаторно-курортне лікування, 50-відсоткової знижки на комунальні послуги, безоплатного проїзду у відпустку тощо. «Винятковий цинізм» таких змін полягає в тому, що у спеціальному Законі, призначеному гарантувати конституційні положення щодо недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, фактично й було закріплено таку можливість. Законодавцями не було взято до уваги навіть складна воєнно-політична ситуація в державі, неприхована агресія Російської Федерації, блокування військових частин та установ Збройних Сил України, що дислоковані в Автономній Республіці Крим, ані триваюча мобілізація.

Варто нагадати, що Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 107-VI від 28 грудня 2007 року із частини другої статті 1⁻² була виключена аналогічна за змістом норма про те, що визначені законом пільги, гарантії та компенсації, *не можуть бути скасовані чи призупинені без їх рівноцінної заміни*. Згідно з Рішенням Конституційного Суду № 10-рп/2008 від 22 травня 2008 року таку зміну визнано неконституційною, однак до попередньої редакції ця частина статті не повернута.

20 травня 2014 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час проведення мобілізації» № 1275-VII.

Цим законом внесено зміни до статті 10⁻¹ Закону, якими припинено надання в особливий період військовослужбовцям ряду відпусток, крім відпусток за сімейними обставинами та з інших поважних причин тривалістю не більш як 10 календарних днів, відпусток військовослужбовцям-жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами, для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, відпусток у зв'язку з хворобою або для лікування після важкого поранення. Тобто вказаним Законом, в порушення вимог статей 22, 64 Конституції України щодо недопущення обмеження конституційних прав і свобод людини, крім випадків, передбачених Конституцією України (в умовах воєнного або надзвичайного стану), вкотре на невизначений термін (особливий період) було припинено право військовослужбовців на більшість видів відпусток (у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки тощо). Отже, такі зміни до Закону унеможливили отримання військовослужбовцями додаткових відпусток, а тому обмежили (звужили) раніше існуючі їх можливості для реалізації цього права.

Така ситуація спричинила необхідність внесення змін. Уже через місяць був зареєстрований відповідний проект закону (реєстр. № 4079а). У пояснювальній записці до нього зазначено, що припинення згаданих видів відпусток військовослужбовцям є нерациональним і тому їх слід поновити. Обґрунтовуючи необхідність його прийняття, автор законопроекту констатував, що припинення цих відпусток повністю позбавляє військовослужбовців права отримати вищу освіти, без відриву від виконання службових обов'язків, що є не припустимим у правовій державі. Проте, в ході розгляду законопроекту народними депутатами України, такі положення були вилучені. В результаті чого, 4 липня 2014 року прийнятий Закон України № 1589-VII «Про внесення

змін до деяких законів України щодо додаткових гарантій соціального захисту військовослужбовців в особливий період». Не зважаючи на його «соціальну» спрямованість, що прямо впливає із самої назви закону, він все ж зберіг не конституційну норму про припинення вказаних відпусток військовослужбовцям, яка є чинною й до сьогодні, тобто уже понад два роки. Цікаво, що Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у висновку на проект цього закону пропонувало надавати матеріальну компенсацію за невикористану частину додаткових відпусток.

Плутанини в цьому питанні додав Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку проходження військової служби та питань соціального захисту громадян України, які проходять військову службу під час особливого періоду» від 15 січня 2015 року № 116-VIII. Зокрема пункт 17 статті 10⁻¹ Закону був викладений у новій редакції: «В особливий період з моменту оголошення мобілізації до часу введення воєнного стану або до моменту прийняття рішення про демобілізацію військовослужбовцям надаються відпустки, передбачені *частинами* першою, шостою та дванадцятою цієї статті...». При цьому автори закону допустили порушення правил законодавчої техніки, адже у вказаній статті відсутні частини, очевидно мались на увазі *пункти*, про що зазначено у пункті 19 цієї ж статті. Така фрагментарна правотворча діяльність породжує недовершеність правового регулювання, що не відповідає принципу юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права, а також конституційним принципам справедливості і рівності (статті 21 і 24 Конституції України), з яких випливає вимога ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не

виключає довільного трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі, а в даному випадку — до порушень прав військовослужбовців та необхідності їх поновлення.

Також варто наголосити, що з метою забезпечення вирішення нагальних питань соціального захисту і реабілітації учасників АТО, Президентом України був підписаний Указ «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» від 18 березня 2015 року № 150, який зокрема, активізував законодавчі ініціативи у цій сфері.

Очевидно з його урахуванням, 14 травня 2015 року прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня соціального захисту окремих категорій ветеранів війни» № 426-VIII. Він закріпив норму у декількох законах щодо надання додаткових відпусток окремим категоріям ветеранів війни (учасникам бойових дій) із збереженням заробітної плати тривалістю 14 календарних днів на рік. Зокрема статтю 12 «Пільги учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них» Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» доповнено нормою про надання *пільги* у виді додаткової відпустки, а Закон України «Про відпустки» доповнено новою статтею 16-² «Додаткова відпустка окремим категоріям ветеранів війни».

При цьому зміни до Закону, в частині скасування норми про припинення надання відпусток військовослужбовцям в умовах особливого періоду або застереження щодо не поширення такого обмеження на військовослужбовців — учасників бойових дій, не внесені. Отже в законодавстві одночасно існує два нормативно-правових акти, які по-різному регулюють одне і теж питання, що не дозволяє зрозуміти, в якому ж «законі» слід шукати істину. Таким чином на-

явна неузгодженість (колізія) двох спеціальних норм права, закріплених у двох спеціальних нормативно-правових актах однакової юридичної сили. У цій площині реалізувати на практиці таке право (пільгу) військовослужбовцям — учасникам бойових дій (близько 250 тис. осіб) не представляється можливим, що нівелює загальнообов'язковий характер права, робить його ілюзорним чи декларативним.

В теорії колізія норм права вирішується шляхом вибору того нормативного акта, який має бути застосований до конкретного випадку (юридичного факту). Існує і декілька способів, за якими можливо визначити нормативно-правовий акт, яким слід керуватися. Скажімо, в пункті 1 листа Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 року № 758-0-2-08-19 зазначено: «У разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що прийняття нової норми не завжди супроводжується скасуванням «застарілих» норм з одного й того ж питання» [8]. Відтак, є підстави вважати, що при вирішенні питання надання військовослужбовцям — учасникам бойових дій вищезгаданої додаткової відпустки слід керуватися нормами Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Проте практика показує, що командири (начальники) військових частин (установа) відмовляють військовослужбовцям у наданні додаткових відпусток, керуючись вимогами Закону про їх припинення. Це вимагає оперативного втручання з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Конституційного Суду України та інших державних інституцій. Адже коли до порушення кон-

ституційних прав і свобод призводять застосування законів, щодо яких є сумніви в конституційності їх положень, саме останній зобов'язаний вирішувати питання про їх відповідність Конституції України.

На наше переконання вказані суперечності не можуть мати місце у правовій державі, а тому підлягають вирішенню законним шляхом. Унормування проблемних питань, що мають місце у правозастосовній діяльності, можливе шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Закону, на чому ми детальніше зупинимось. Значно простішим варіантом вирішення цієї проблеми є видання Указу Президента України «Про демобілізацію» та скасування особливого періоду, навколо дії та порядку припинення якого також точаться дискусії фахівців.

Ще одним проблемним питанням для військовослужбовців залишається проходження психологічної реабілітації, яка є складовою їх права на охорону здоров'я. Як не дивно, але це знову ж пов'язано із відсутністю системності при внесенні змін до законодавства, і як наслідок, «половинчасте» рішення проблеми. Тому аналізуючи дефекти правотворчості поневолі згадується прислів'я: «закон як дишло: куди повернеш — туди і виїшло». Це міркування суто в руслі традиційної побутовщини, а не права як основи поваги до гідності людини.

Так, 3 листопада 2015 року прийнятий Закон України «Про внесення зміни до статті 11 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» № 742-VIII. Вказана стаття була доповнена абзацом такого змісту: «військовослужбовці, учасники бойових дій та прирівняні до них особи, особи, звільнені з військової служби, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції чи виконували службово-бойові завдання в екстремальних (бойових) умовах, *в обов'язко-*

вому порядку повинні пройти безоплатну психологічну, медико-психологічну реабілітацію у відповідних центрах з відшкодуванням вартості проїзду до цих центрів і назад. Порядок проведення реабілітації та відшкодування вартості проїзду встановлюється Кабінетом Міністрів України». Згідно прикінцевих положень цього Закону, Кабінету Міністрів України доручено у місячний строк прийняти відповідні нормативно-правові акти. Зрозуміло Уряд одразу «поспішив» їх приймати, і на сьогодні виконав їх частково.

Так, лише через вісім місяців постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 року № 528 затверджено «Порядок виплати грошової компенсації вартості проїзду учасників антитерористичної операції до реабілітаційних установ для проходження психологічної реабілітації та назад». А проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції», підготовлений ще у лютому 2016 року, так і залишився проектом [9]. На сьогодні основними підзаконними нормативно-правовими актами у цій сфері є постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 року № 221, якою затверджений «Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції» і «Положення про психологічну реабілітацію військовослужбовців Збройних Сил України, які брали участь в антитерористичній операції, під час відновлення боєздатності військових частин (підрозділів)», затверджене наказом Міністерства оборони України від 09 грудня 2015 року № 702.

Начебто вищезгаданий закон розширив можливості військовослужбовців щодо збереження їх здоров'я. Проте закріпивши обов'язок проход-

ження реабілітації, законодавець не визначив ключових позицій: органи відповідальні за організацію її проведення (органи військового управління, органи соціального захисту), мети, суті і форми реабілітації (лікування, оздоровлення, відпочинок), підстав і причин вибуття військовослужбовця з військової частини (направлення, путівка, відпускний квиток), умов і періодичності її проведення (щорічно, щоразу після повернення із зони АТО). Відсутність чіткого механізму проведення психологічної реабілітації нівелює обов'язковість її проходження. Відтак, вирішення організаційних питань проходження реабілітації — справа рук самих військовослужбовців. При цьому, основним каменем спотикання для її проходження, як зазначалось раніше, є припинення надання військовослужбовцям додаткових відпусток. Тому на сьогодні пройти реабілітацію вони можуть лише під час своєї щорічної основної відпустки.

Поза всяким сумнівом, соціальні гарантії стосовно військовослужбовців — запорука боєздатності нашої армії і впевненості її воїнів у майбутньому. Таким чином є нагальна необхідність відмінити норму про припинення відпусток. Водночас, виходячи з точки зору забезпечення системності законодавства, потрібно без зволікань внести зміни до Закону, доповнивши його трьома позиціями:

1) військовослужбовцям, статус яких визначений Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», надаються додаткові пільги, гарантії та компенсації, визначені вказаним законом (яку помістити у статтю 1⁻² Закону);

2) військовослужбовцям, статус яких визначений Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», надається додаткова відпустка із збереженням грошового забезпечення тривалістю 14 ка-

лендарних днів на рік (яку помістити у статтю 10⁻¹ Закону);

3) військовослужбовцям, які підлягають проходженню психологічної, медико-психологічної реабілітації відповідно до абзацу шостого пункту 1 статті 11 цього Закону, на період реабілітації надається реабілітаційна відпустка, в порядку визначеному Кабінетом Міністрів України (яку помістити у статтю 11 Закону).

У підсумку, на підставі проведеного аналізу окремих законодавчих новел у сфері соціального захисту військовослужбовців, можна зробити висновок, що принцип ієрархії правових актів за їх юридичною силою так і не став складовою сучасного правового мислення і практичної діяльності законодавчого органу. Головний дефект правотворчого процесу в Україні полягає в тривалій неформованості конституційного порядку як системи правових цінностей, що є вищим імперативом для функціонування людини та суспільства. Конституційні норми поки що не стали ціннісною основою загальнонаціонального суспільного договору, гарантією прав і свобод громадян, а продовжують залишатися недієвими, створюючи ілюзію опіки держави, що у свою чергу знижує толерантність у суспільстві, ступінь суспільної довіри до інститутів публічної влади. Потрібно фіналізувати формальну традицію конституціоналізму та переходити на сучасні стандарти європейської соціальної, правової держави, правовим ядром якої є пріоритет прав людини.

І насамкінець — правотворча діяльність у цій сфері є надто «чутливою» для згаданої категорії громадян, а тому, для підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі, вона повинна здійснюватися виключно на основі фундаментальних наукових досліджень і експертних оцінок, має бути науково обґрунтованою, теоретично змодельованою, прогнозованою, вивіреною й апробованою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тацій В. Я. Людина і правова держава: проблеми взаємовідносин і взаємодії / В. Я. Тацій // Вісник Академії правових наук України. — 2009. — № 2 (53). — С. 3–12.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 385.
4. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 108.
5. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 15. — Ст. 191.
6. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22 жовтня 1993 року № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 45. — Ст. 425.
7. Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.
8. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії: лист Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 року № 758-0-2-08-19. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>.
9. Про затвердження Порядку проведення психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції: проект постанови Кабінету Міністрів України. — 2016. — 11 березня. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dsvv.gov.ua/zvyazky-z-hromadskistyuhromadske-obhovorennya/zaproshujemo-do-obhovorennya-5.html>.

REFERENCES:

1. Tatsiy, V. (2009). *Man and the rule of law: the problem of the relationship and interaction* [Lюдина і правова держава: проблеми взаємовідносин і взаємодії]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy* [Bulletin of the Academy of Sciences of Ukraine], 2. P. 3–12. [in Ukrainian].
2. Konstytuciya Ukrainy (1996) vid 28 chervnya № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The Supreme Council Of Ukraine]. 30. art. 141. [in Ukrainian].
3. *Pro viiskovyi oboviazok i viiskovu sluzhbu in Ukrainian* [On Military Duty and Military Service Law of Ukraine] (1992), zakon Ukrainy vid 25 bereznia. № 2232-XI I. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The Supreme Council Of Ukraine]. 27. Art. 385. [in Ukrainian].
4. *Pro Zbroini Syly Ukrainy* [On the Armed Forces of Ukraine] (1991), zakon Ukrainy vid 6 hrudnia. № 1934-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The Supreme Council Of Ukraine]. 1992. 9, art. 108. [in Ukrainian].
5. *Pro sotsialnyi i pravovyi zakhyst viiskovosluzhbovtiv ta chleniv yikh simei* [On social and legal protection of servicemen and their families] (1991), zakon Ukrainy vid 20 hrudnia. № 2011-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The Supreme Council Of Ukraine]. 1992. 15, art. 191. [in Ukrainian].
6. *Pro status veteraniv viiny, barantii yikh sotsialnobo zakhystu simei* [On the status of war veterans, guarantees of their social protection of families] (1993), zakon Ukrainy vid 22 zhovtnia. № 3551-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The Supreme Council Of Ukraine]. 1993. 45. Art. 425. [in Ukrainian].
7. *Natsionalna stratehiia u sferi prav liudyny* [National Strategy for Human Rights] (2015), zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 25 serpnia 2015 roku № 501. Available: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.
8. *Shchodo praktyky zastosuvannya norm prava u vypadku kolizii* [As regards the practice of law in case of conflict] (2008), lyst Ministerstva yustytisii Ukrainy vid 26 hrudnia 2008 roku № 758-0-2-08-19. Available: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>.
9. *Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia psykholichnoi rehabilitatsii uchasykiv antyterrorystychnoi operatsii* [On approval of the psychological rehabilitation of participants in anti-terrorist operation] (2016), proekt postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 bereznia 2016 roku. Available: <http://dsvv.gov.ua/zvyazky-z-hromadskistyuhromadske-obhovorennya/zaproshujemo-do-obhovorennya-5.html>.



УДК 338.43; 636.4; 339.137.2

Сушарник Ярослав Анатолійович

Аспірант

Подільського державного аграрно-технічного університету

АНАЛІЗ ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ СВИНИНИ

Susharnyk Ya. A.

Analysis of factors influence on the competitiveness of pork

Abstract. In this article clarified and analyzed main factors that influence the level of competitiveness of pork production in Ukraine. The main factors affecting competitiveness are the cost of production, sales price and quality of products. Using the regression analysis methods, the article identifies the types of costs and quantitative characteristics of its impact on the level of competitiveness of pork. The main indicators of competitiveness in market conditions are price and quality, but they are not separate economic indicators since each of them requires quality characteristics, such as consumer cost of the product, demand, need, consumer benefits of a product, and cannot be expressed in a numerical form. Today the competitiveness of pork is characterized by a gradual increase of prices with unstable quality assurance. Product market of a pork industry operates in the conditions of imperfect competition. Companies are seeking to produce products that will enable to obtain very large profits, which leads to the imbalance of supply and demand and quality decline.

Key words: *competitiveness, market, pork production, price, quality, costs.*

Виклад основного матеріалу.

Розвиток свинарства в Україні зумовлений гострою потребою у свинині як з боку переробних підприємств так і населення. Водночас в процесі вирощування свинини виникають питання щодо рівня інтенсивності вирощування молодняку та середньодобового приросту свиней на відгодівлі. Тому від вирішення даних питань залежать, значною мірою, кількісні та якісні показники відтворення м'ясного стада тварин, особливо збільшення приросту маси свиней і на цій основі підвищення економічної ефективності галузі свинарства. На виробництво свинини впливає низка чинників:

1) екстенсивні — зростання чисельності поголів'я;

2) інтенсивні — підвищення продуктивності, тобто середньодобового приросту живої маси та вирощування свинини на одну голову.

Максимальний економічний ефект забезпечується таким рівнем використання стада, при якому біологічні властивості тварин повністю реалізуються, а затрати, пов'язані з його відтворенням і утримуванням відшкодовуються. Таким чином економічна ефективність галузі свинарства визначається наступними чинниками — рівнем відтворення поголів'я свиней, витратами на утримання маточного поголів'я, інтенсивністю вирощування та відгодівлі свиней.

Важливе завдання, що стоїть перед АПК країни є подальше збільшення виробництва свинини, зниження її

собівартості та підвищення якості. Тому виконання даного завдання великою мірою залежить від інтенсивного вирощування і відгодівлі молодянку свиней та переведення виробництва свинини на промислову основу. В господарствах з вирощування свинини потрібно на кожних 100 свиноматок отримувати не менше 2500–2800 порослят. Отримання менше призводить галузь до збитковості.

Попередній аналіз свідчить про низький рівень показників конкурен-

тоспроможності свинини в Україні. В першу чергу це пов'язано з комплексом як внутрішніх так і зовнішніх чинників: висока ціна на виробничі ресурси, використання застарілих технологій, високий рівень собівартості продукції, відсутність прямих інвестицій у виробництво, низький рівень товарності, взаємоекономічні відносини із країнами-сусідами. Вище зазначені фактори вплинули на зменшення виробництва свинини та поголів'я тварин (рис. 1).

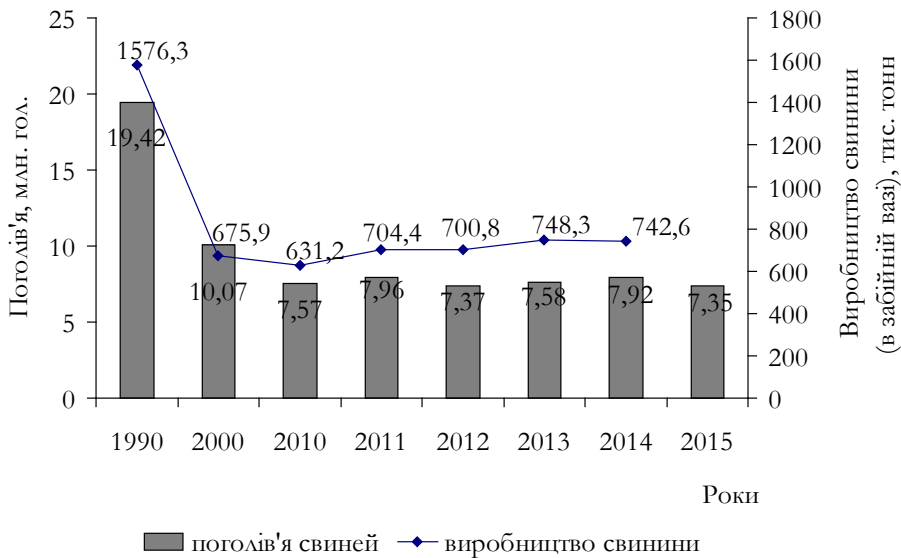


Рис. 1. Динаміка поголів'я свиней та виробництво свинини в Україні.
Джерело: побудовано за даними Держкомстату України

Одним із факторів конкурентоспроможності виступає якість свинини, під якою розуміють сукупність кількісних та якісних характеристик, які зумовляють придатність продукту задовольняти певні потреби споживачів до умов ринку. Якість значною мірою залежить від якості усіх елементів виробничих ресурсів. Взагалі, виробництво м'яса, зокрема свинини, достатньо чутливе до ціни ресурсів. Зміна ціни ресурсів на кілька відсотків спричиняє збільшення цін у рази. Господарства змушені піднімати реалізаційні ціни на продукцію, щоб запобігти збиткам. Адже витрати на ре-

сурси дорівнюють більше ніж 50 % загальних виробничих витрат. Повертаючись до теоретичних питань визначення системи факторів конкурентоспроможності продукції, необхідно підтримати думку В. Я. Месель-Веселяка, який стверджує «Для підвищення рівня конкурентоспроможності в аграрному виробництві необхідно ... підвищити ефективність виробництва за рахунок зменшення собівартості продукції і підвищення прибутковості галузі [1, с. 99].

За аналізований період, як показують розрахунки вище, відбулося значне зменшення поголів'я свиней. Вод-

ночас суттєво збільшилася собівартість продукції. Причиною цього є недотримання паритету цін на промислову (паливно-мастильні матеріали, техніка, корми тощо) та аграрну продукцію, низька продуктивність тварин. Низька продуктивність тварин та нееквівалентність ціноутворення привели до збільшення собівартості свинини та збитковості галузі в деякі роки. Все це зумовило детально проаналізувати структуру витрат та вплив їх на собівартість продукції (табл. 1).

При формуванні собівартості 1 ц свинини вартість кормів порівняно з іншими статтями витрат займає провідне місце, а тому найбільше впливає на рівень конкурентоспроможності продукції. У структурі витрат виробництва свинини у 2015 році на прями матеріальні витрати припадало 86,3 %, у тому числі на корми — 69,7 %. Незважаючи на те, що цей вид витрат рівномірний і поступовий зміни у цінах на корми сьогодні безпосередньо впливають на зміни виробничої ціни продукції (табл. 2). Тому, перш за все необхідно понизити такий вплив за рахунок власного виробництва, консолідованих замовлень, оптимізації кормового раціону.

Протягом досліджуваного періоду частка витрат, що спрямовується на закупівлю кормів, практично зростає з року в рік і в 2015 році зросла у 2,2 раза порівняно з 2011 роком. Щодо виробництва м'яса взагалі, то воно дорівнює 56 % [2, с. 129], але найбільший вплив витрат на корми відбувається при вирощуванні приросту свиней, що відповідає 69,7 %. Разом із тим це означає, що при поступовому зменшенні кількості поголів'я ціна на одиницю корму постійно зростає.

Порівняно із 2011 роком собівартість кормових коренеплодів збільшилася на 41,1 %, силосу — у 2,2 раза, сінажу — у 2,2 раза або на 23,2 грн за один центнер у вартісному еквіваленті. Тим самим підвищили обсяги ви-

робничих витрат із розрахунку на 1 ц приросту свиней на 774,09 грн порівняно з 2011 роком та на 550,93 грн порівняно з 2014 роком.

Зазначена ситуація є основною причиною відсутності можливості динамічного розвитку та гнучких змін у виробництві окремих видів тваринницької продукції, зокрема свинини. З цього приводу собівартість різко зростає у глибоко спеціалізованих господарствах, де відсутні які-небудь інтегровані взаємовідносини та елементи диверсифікації. Ціна на покупні корми у такому випадку збільшується у 2–3 раза. Так, якщо у 2011 році собівартість власних коренеплодів дорівнювала 26,83 грн/ц, то ціна на покупні корми була більшою в 9,2 раза, в 2014 році розрив між цінами ще збільшився: ціна комбікормових сумішей перевищувала ціну власних коренеплодів в 14,3 раза, силосу і сінажу відповідно 15,9 та 13,1 раза. Ринок кормів, що склався сьогодні в країні, не дає можливості поглиблювати спеціалізацію тваринницьких галузей та зумовлює занепад тваринництва взагалі.

Враховуючи кваліфікаційну систему факторів конкурентоспроможності її можна поділити на організаційну та економічну підсистему. До першої необхідно віднести складові процесу організації виробництва: капітал, праця, виробництво і продукція; до другої можна віднести ціновий фактор та показники якості або споживчі характеристики [3]. Тому, на нашу думку, основними складовими досліджень постають: виробниче середовище, ресурсний потенціал, технологічна модернізація. Сутність полягає в тому, що забезпечення ефективного використання ресурсів у процесі виробництва дозволяє підвищити продуктивність та знизити собівартість продукції. «Реалізація стратегії зниження витрат, — визначив Е. Карасенков, — приваблює й тим, що на-

Продовження табл. 1

Елементи витрат	2014 рік			2015 рік			
	Поголів'я, тис. гол.	Виробництво, тонн		Поголів'я, тис. гол.	Виробництво, тонн		Структура витрат, %
		На 1 ц, грн.	На 1 голову		На 1 ц, грн.	На 1 голову	
Виробнича собівартість — всього	3153,8	529069,4	2433	3213,2	540261,3	100	100
у тому числі:							
прямі матеріальні витрати	7673348	1450,4	2027,4	10812137	2001,3	3359,63	86,3
із них:	6394159	1208,6	1635,2	9333593	1727,6	2900,6	86,3
корми	5157108	974,8		7539659	1395,6	2342,8	69,7
нафтопродукти	146950	27,78	46,59	181046	33,51	56,26	1,7
оплата робіт і послуг стороннім організаціям	299451	56,6	94,95	447501	82,83	139,5	4,1
рентга матеріальних витрат	790649	149,44	250,7	1165387	215,71	362,12	10,8
Прямі витрати на оплату праці	542219	102,49	171,92	595120	110,15	184,92	5,5
Інші прямі та загальновиробничі витрати	736971	139,3	233,68	883425	163,52	274,5	8,2
Із них:	378700	71,58	120,1	478631	88,59	148,72	4,4
амортизація необоротних активів	196286	37,1	62,24	203783	37,72	63,22	1,9
вдарахування на соціальні заходи	161986	30,62	51,36	201011	37,21	62,46	1,9
Рентга інших прямих та загальновиробничих витрат							

Джерело: розраховано за даними Держкомстату України

Вплив ціни на корми на розмір виробничих витрат в Україні

Показник	Рік					Відношення 2015 року у % до	
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2014
Вартість покупних кормів, грн/ц комбікормові суміші для свиней	246,3	297,2	307,1	399,2	558,6	2,2 р.	139,9
сіно	55,9	60,5	68,4	76,2	87,9	157,2	115,3
силос	21,1	20,6	26,6	29,0	48,5	2,3 р.	167,2
сінаж	24,0	26,9	31,7	31,7	51,4	2,1 р.	163,6
Виробнича собівартість, грн/ц кормові коренеплоди	26,83	24,98	28,07	26,02	39,02	141,1	149,9
силос	15,85	22,49	22,19	24,68	34,94	2,2 р.	141,5
сінаж	19,29	24,35	27,81	28,25	42,52	2,2 р.	150,5
Частка кормів у виробничих витратах, %	65,4	65,7	67,0	67,2	69,7	106,5	103,7
Виробничі витрати на 1 ц приросту, грн	1277,19	1336,00	1361,41	1450,35	2001,28	156,7	137,9

Джерело: розраховано за даними Держкомстату України

віль в умовах цінового диктату на ринках з боку олігополістичних структур сільськогосподарської організації, що мають більш низькі показники собівартості виробленої продукції зможуть одержати прибуток» [4, с. 64]. Питання зниження витрат та підвищення продуктивності через ресурсозберігаючі технології досліджувалися у роботах О. В. Єрмолова, які за його словами, мають на увазі перехід від відновного інвестиційного росту, підвищення якості та конкурентоспроможності власного виробництва [5, с. 85].

За допомогою методу групувань нами встановлено залежність продуктивності свиней від виробничих витрат на 1 голову, або рівня інтенсифікації (табл. 3). Про те не усі статті витрат однаково впливають на продуктивність свиней. Виникає задача встановити, які види виробничих витрат найбільше впливають на продуктивність свиней, визначити кількісні характеристики цієї залежності. Таку оцінку можна отримати, використовуючи методи регресійного аналізу.

У процесі дослідження встановлюється факт наявності зв'язку між факторами, вимірюється ступінь щільності зв'язку та кількісно оцінюється ефект впливу фактору на результативну ознаку.

На першому етапі сформована вибірка із середніх показників продуктивності свиней (вирощування на 1 голову) та витрат на 1 голову по сільськогосподарських підприємствах у розрізі районів за 2015 рік. Вибірка містить 65 об'єктів (районів).

За допомогою однофакторного кореляційно-регресійного аналізу встановлені коефіцієнти взаємозв'язку між продуктивністю свиней (Y) та факторами (поелементними витратами на 1 голову за статтями витрат): X_1 — корми; X_2 — нафтопродукти; X_3 — оплата послуг і сторонніх організацій; X_4 — решта матеріальних витрат; X_5 — прямі витрати на оплату праці; X_6 — амортизація необоротних активів; X_7 — відрахування на соціальні заходи; X_8 — решта інших прямих та загальновиробничих витрат.

Таблиця 3

Вплив виробничих витрат на продуктивність та ефективність виробництва свинини
в сілськогосподарських підприємствах України у 2015 році

Показники	Групи за виробничими витратами на 1 голову, грн										В середньому
	до 1000	1001-1500	1501-2000	2001-2500	2501-3000	3001-3500	більше 3500				
Кількість господарств у групі, од.	227	185	218	220	195	180	491				1716
Поголів'я на одне господарство, гол.	424	564	1461	1773	1963	3188	2755				1875
Приріст свиней на одне господарство, ц	179	399	1584	2087	2995	5866	5792				3148
Приріст свиней на 1 голову, кг	42	71	108	118	153	184	210				168
Середньодобовий приріст, г	116	194	297	323	418	504	576				460
Виробнича собівартість 1 ц свинини, грн	1579	1834	1717	1833	1776	1741	2216				2001
Витрати на 1 голову, грн	666	1299	1861	2159	2711	3203	4659				3360
у т. ч.: матеріальні витрати, грн	498	1018	1613	1836	2300	2747	4061				2900
з них:											
корми	393	783	1292	1403	1871	2170	3327				2343
нафтопродукти	17	48	43	45	61	59	64				56
оплата послуг і робіт сторонніх організацій	19	55	33	70	84	113	226				139
репта матеріальних витрат	69	132	245	318	283	404	445				362
Прямі витрати на оплату праці	91	160	99	168	186	181	220				185
Інші прями та загально-виробничі витрати	77	121	148	155	225	276	378				275
з них:											
амортизація необоротних активів	20	43	81	58	117	157	214				149
відрачування на соціальні заходи	34	56	36	55	65	61	75				63

Джерело: розраховано за даними Держкомстату України

Кореляційна матриця розраховувалася методами статистичного аналізу, а саме «Кореляція» в середовищі

Microsoft Excel. Кореляційна матриця залежності між факторами має вигляд:

	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈
Y	1								
X ₁	0,7545	1							
X ₂	-0,1907	-0,0948	1						
X ₃	0,3524	0,4619	-0,0074	1					
X ₄	-0,0293	0,0100	0,3041	-0,0176	1				
X ₅	-0,2940	-0,0845	0,3958	-0,1961	-0,0424	1			
X ₆	0,6188	0,5428	-0,3043	0,4653	-0,1311	-0,2889	1		
X ₇	-0,3778	-0,1150	0,4538	-0,1866	-0,0573	0,9629	-0,3721	1	
X ₈	-0,1623	-0,2332	0,2311	-0,1717	-0,1155	0,0189	-0,2132	0,0662	1

Аналіз кореляційної матриці свідчить, що найтісніший зв'язок продуктивності свиней від витрат на корми (X₁) та амортизацію необоротних активів (X₆). Тому для подальшого дослідження залишаємо лише найбільш впливові фактори. За допомогою регресійного аналізу можна визначити вплив фактору на результативну ознаку. У розрахунках вирогідних границь використовується значення таблиць розподілу Фішера і Ст'юдента з вірогідною ймовірністю P = 0,95. За результатами аналізу можна зробити висновки. За критерієм Фішера. Рівняння залежності продуктивності свиней від сукупності досліджуваних статей витрат є статистично значимими: розрахункові

значення коефіцієнта Фішера F = 53,07 і табличне 3,04. Коефіцієнти регресії необхідно перевіряти на достовірність за допомогою t-критерію Ст'юдента. Статистично значимими є коефіцієнти рівняння при змінній X (розрахункові значення коефіцієнтів Ст'юдента перевищують табличне значення 1,96, а також з ймовірністю 0,95 підтверджує істотність впливу факторів на результат. Звідси можна визначити економічну інтерпретацію результатів дослідження.

Зв'язок між значеннями функції і незалежних змінних (коефіцієнт кореляції) вказує на ступінь тісноти зв'язку між досліджуваними ознаками. Для оцінки ступеню зв'язку скористаємося таблицею Чеддока (табл. 4).

Таблиця 4

Величини коефіцієнта кореляції і тіснота зв'язку за «Таблиця Чеддока»

Коефіцієнт кореляції	Тіснота зв'язку
1	Зв'язок функціональних
0,90–0,99	Дуже сильний
0,70–0,89	Сильний
0,50–0,69	Значний
0,30–0,49	Помірний
0,10–0,29	Слабкий
0	Зв'язок відсутній

Аналіз залежності продуктивності свиней від по елементних витрат на 1 голову показав наявність сильного зв'язку (коефіцієнт множинної кореляції R = 0.7945).

Коефіцієнт детермінації характеризує частку варіації залежної змінної, обумовлену регресією або мінливістю пояснюючих змінних. В нашому випадку варіація продуктивності свиней

на 63,1 % залежить від досліджуваних статей витрат. Коефіцієнти детермінації за окремими факторами впливу розраховують за формулою:

$$d_i = a_i * r_{yx_i} * Sx_i / Sy,$$

де i — номер фактора; a_i — коефіцієнт регресії i -го фактора; r_{yx_i} — коефіцієнт кореляції ознаки з i -тим фактором; Sx_i — стандартне відхилення ознаки y .

Як свідчать коефіцієнти детермінації рівень продуктивності свиней (y) на 63,1 % залежать від сумарного впливу досліджуваних факторів, у тому числі на 44,8 % від витрат на корми (x_1) та на 18,4 % від витрат на амортизацію необоротних активів (x_2).

Рівняння регресії має вигляд:

$$Y = 161,7103 + 0,097426x_1 + 0,244171x_2.$$

Значення коефіцієнту рівняння регресії визначає коефіцієнт збільшення змінної y при збільшенні x_i на одиницю відносно середнього. Отже, можна зробити висновок, що із зростанням витрат на корми на 1 голову на 1 грн продуктивність свиней (вирощування на 1 голову на рік) збільшується на 0,097 кг та із зростанням витрат на амортизацію необоротних активів на 1 голову на 1 грн продуктивність збільшується на 0,244 кг.

Основними індикаторами конкурентоспроможності в ринкових умовах виступають ціна та якість продукції. Але вони не виступають окремими економічними показниками, оскільки кожний з них включає якісні характеристики такі як споживча вартість продукції, потреба, необхідність, споживчі переваги товару і не можуть бути виражені у числовому вигляді. Індикатори включають в себе систему показників, що їх характеризують. З точки зору ціни конкурентоспроможність визначається за рівнем рентабельності, обсягом прибутку від реалізації 1 ц продукції, за різницею повної собівартості та реалізаційною ціною, за часткою вируч-

ки від реалізації порівняно із загальними обсягами.

Поряд із якістю ціна задає динаміку реалізації продукції. Залежно від ринку його вплив на рівень конкуренції різний. При олігополістичній та монополістичній конкуренції спроможність продукції знаходиться під впливом конкретної ціни. На ринку панують один (монополія) або декілька (олігополія) продавців, що формують цінову політику. Даний варіант присутній за наявності у галузі інтеграторів, що спонукають виробників збувати сировину менше у конкретному регіоні конкретному переробнику. По суті, інтеграційна система створюється для полегшення та подолання конкуренції на ринку, а в даному випадку інтегратори виступають покупцями-монополістами. Більша частина сільськогосподарської продукції реалізовується в умовах недосконалої конкуренції, де свою роль виконують додаткові конкурентні переваги продукції: асортимент, сортність, сезонність продажу. За теорією А. Маслоу більшість видів сільськогосподарської продукції знаходиться на першому рівні споживання: хліб, м'ясо, молоко, тощо і формують основу продовольчого кошика будь-якої країни. Виробництво продукції свинарства зумовлює зміну ціни поряд із постійним попитом протягом року, тому у конкурентоспроможності ціна аналізується з точки сезонності продажу (рис. 2).

Стосовно виробництва свинини відстежується чітка тенденція збільшення цін протягом перших семи місяців. Співвідношення ринкової та реалізаційної ціни товаровиробника дорівнює 3,5:1, і збільшення ціни свинини дійсно стає незначним порівняно з її збільшенням на ринку у 3,5 раза. Звідси виникає питання: що спричинило зростання ціни на 48 %. Витрати на матеріальні ресурси по вирощуванні свинини у 2015 році станови-

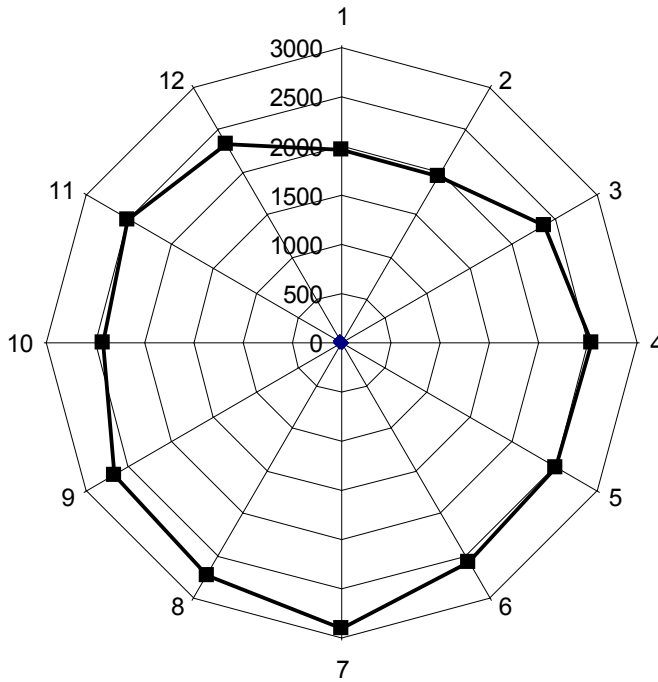


Рис. 2. Середні ціни реалізації на свині в Україні по місяцях 2015 року, грн./ц
Джерело: побудовано за даними Держкомстату

ли 86,3 % від загальної собівартості, у тому числі витрати на корми складають 69,7 %. Таким чином, збільшення ціни на м'ясо зумовлюється підвищенням ціни на зернові культури. Сьогодні розвиток галузі свинарства розглядається через переоснащення підприємств та впровадження високотехнологічних ліній. Безперечно, це необхідно і дійсно підвищує конкурентоспроможність підприємства. Підвищенню конкурентоспроможності свинини сприятиме налагоджена кормова база, що, з одного боку, дасть можливість знизити виробничу ціну, а з іншого — використати конкурентний потенціал задля поліпшення якості м'яса за рахунок раціонального кормового раціону. У даному випадку значну роль відіграють інтегровані підприємства та система диверсифікації виробництва.

Ціна реалізації безпосередньо залежить від рівня спеціалізації: чим він більший, тим більша можливість у

підприємства впливати і контролювати рівень цін.

В таблиці 5 дані свідчать про вплив ціни реалізації на конкурентоспроможність виробництва свинини.

Найбільш конкурентоспроможними підприємствами є ті, в яких ціна реалізації становила від 2601 до 3000 грн за 1 ц приросту, зокрема, в даних підприємствах рівень рентабельності склав 42,8 %. Основна група господарств реалізовувала свинину за ціною від 2200 до 2400 грн за 1 ц. Середня ціна реалізації становила 2324,55 грн. Однак 418 господарств, що входять до сьомої, восьмої та дев'ятої груп реалізовували м'ясо свиней понад середнього рівня ціна яких була відповідно більша на 18,11; 406,57 та 1185,07 грн. Такі господарства склали 26,2 % загальної кількості. Більша реалізаційна ціна дала можливість одержати вищий прибуток, ніж середній по країні. Отже, звідси висновок, що конкурентною можна вважати ціну від 2600 до 3000 грн/ц.

Таблиця 5

**Конкурентоспроможність виробництва свинини у сілськогосподарських підприємствах України
залежно від ціни реалізації, 2015 рік**

Показники	Групи господарств за ціною реалізації 1 ц приросту														Україна
	до 1400	1401–1600	1601–1800	1801–2000	2001–2200	2201–2400	2401–2600	2601–3000	більше 3000						
Кількість господарств у групі	80	67	99	190	352	393	243	106	70						1600
Середній розмір господарства (рілм), га	2753	2007	2722	2596	2540	3503	2817	2200	1540						2759
Приріст свиней на 1 господарство, ц	6453	352	602	946	729	2873	9410	6802	1303						3290
Реалізовано на 1 господарство, ц	540	354	522	624	757	2541	7944	6697	1263						2644
Частка групи у реалізації, %	1,0	0,6	1,2	2,8	6,3	23,6	45,6	16,8	2,1						100
Поголів'я свиней на 1 господарство, гол	3147	463	453	722	636	1774	5362	3299	1368						1959
Середньодобовий приріст, г	562	208	364	359	314	444	481	565	261						460
Виробнича собівартість 1 ц приросту, грн	2165,16	2490,68	1820,47	2180,06	2507,70	2045,16	1861,21	2038,88	3178,41						2022,49
Витрати на 1 голову, грн	4440	1892	2422	2858	2875	3313	3266	4204	3027						3397
Собівартість 1 ц реалізованої продукції, грн	1998,00	2480,90	1963,88	2202,58	2362,26	2212,55	2172,94	2012,86	3309,57						2189,33
Ціна реалізації, грн за 1 ц	923,05	1517,94	1718,62	1914,86	2124,36	2324,55	2486,18	2874,62	3653,14						2468,07
Одержано прибутку, всього на 1 господарство, тис. грн	-580,1	-340,6	-127,9	-179,5	-180,0	284,6	2488,5	5771,0	434,1						737,1
Одержано прибутку від реалізації 1 ц свинини, грн	-1074,96	-962,96	-245,26	-287,73	-237,90	112,00	313,25	861,75	343,57						278,75
Рентабельність, %	-53,8	-38,8	-12,5	-13,1	-10,1	5,1	14,4	42,8	10,4						12,7
Частка кормів у виробничій собівартості, %	76,3	69,4	63,9	67,1	63,4	67,5	70,9	70,0	58,3						69,7

Джерело: розраховано за даними Держкомстату

Звичайно, що якість поруч з ціною виступає основним індикатором конкурентоспроможності. Рівень якості визначає подальший склад конкурентних переваг продукції таких як частка м'язової тканини свинини, вгодованість, що є основою для формування ціни реалізації продукції. Однак, якщо розглядати якість, зважаючи на світовий ринок, то об'єктом виміру виступає не продукція, а виробництво: дотримання технологічних вимог, умов вирощування продукції щодо застосування хімічних препаратів. З цього приводу доцільно розглянути якість з точки зору продуктивного виробництва у вартісному виразі. Отже, більш чітко рівень якості продукції відображає показник якісної продуктивності. Індекс якісної продуктивності, що характеризує витрати на виробництво товарного обсягу продукції визначається за формулою:

$$QPR = \frac{V(P_{cost})}{V_r \cdot (P_r) + V_b(P_{cost})},$$

де QPR — індекс якісної продуктивності; V — загальний обсяг виробництва продукції в області; V_r — обсяг реалізованої продукції та продукції, що залишається на власні потреби в області; V_b — обсяг нереалізованої продукції в області; P_r — повні витрати на виробництво та реалізацію одиниці загальної виробленої продукції; P_{cost} — середні ви-

трати на виробництво одиниці продукції в області.

Проведені нами розрахунки за останні п'ять років свідчать про низький рівень якісної продуктивності свинини і відповідно становить по роках: 2011 р. — 0,90; 2012 р. — 0,91; 2013 р. — 0,94; 2014 р. — 0,89; 2015 р. — 0,90.

Причиною низького рівня якісної продуктивності свинини є занадто високі витрати на реалізацію, що напряму переносяться на весь обсяг реалізованої продукції. Чим менший обсяг реалізованої продукції, тим більш результативним воно враховується з точки зору якості виробництва. Даний показник свідчить про відсутність відтворення поголів'я: майже скільки виробляємо стільки ж і продаємо. За досліджуваній період рівень якісної продуктивності свинини практично був стабільним і мав свої межі від 0,89 до 0,94, що свідчить про незмінну реалізаційну політику у виробництві. Незважаючи на зміни умов ринку продукції свинарства сама стратегія розвитку галузі не змінилася, адже не змінилися принципи участі на ринку кожного виробника. При цьому індекс якісної продуктивності свинини в країнах європейського простору становить понад 95 %. Таким чином, ми програємо на зовнішньому ринку за рахунок низької продуктивності виробництва і втрачаємо при реалізації вартість додатково створеного продукту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Месель-Веселяк В. Я. Підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору економіки України / В. Я. Месель-Веселяк // Економіка АПК. — 2009. — № 3. — С. 97–102.
2. Місюк М. В. Ринок продукції скотарства : монографія / М. В. Місюк. — К. : ННЦІАЕ, 2012. — 330 с.
3. Павловська А. Д., Заходим М. В. Забезпечення конкурентоспроможності продукції молокопереробних підприємств : монографія / А. Д. Павловська, М. В. Заходим. — Житомир : Вид-во «Полісся», 2011. — 228 с.
4. Карасенков Е. Фактори росту конкурентоспроможності зернового виробництва / Е. Карасенков // АПК : економіка и управление. — 2008. — № 8. — С. 64–66.
5. Ермолов О. В. Инновационные развития как фактор роста конкурентоспособности агропродовольственного комплекса / О. В. Ермолов // Роль инноваций в развитии агропромышленного комплекса. — М. : ВИАПИ им. А. А. Никонова : «Энциклопедия российских деревень», 2008. — С. 85–87.

REFERENCES:

1. Mesel-Veseliak V. (2009). Pidvyshchennia konkurentospromozhnosti ahrarnoho sektoru ekonomiky Ukrainy [Increasing the competitiveness of the agricultural sector of the economy of Ukraine]. *Ekonomika APK [Economy of agro-industrial sector]*, 3, 97–102. [in Ukrainian].
2. Misiuk, M. (2012). *Rynok produktii skotarstva [Market of livestock products]*. Kyiv: NNC IAE, 330 p. [in Ukrainian].
3. Pavlovska, L., & Zakhodym, M. (2011). *Zabezpechennia konkurentospromozhnosti produktii molokopererobnykh pidpriemstv [Ensuring the competitiveness of products of milk processing enterprises]*. Zhytomyr: Publishing house «Polissya», 228 p. [in Ukrainian].
4. Karasenkov E. (2008). Faktory rosta konkurentospobnosti zernovogo proizvodstva [Factors of competitiveness of the grain production]. *APK: ekonomika i upravlenie [AIC: economics and administration]*, 8, 64–66. [in Russian].
5. Ermolov, O. (2008). Innovacionnye razvitiya kak faktor rosta konkurentospobnosti agroproduktivnogo kompleksa [Innovative developments as a factor of increasing the competitiveness of the agricultural complex]. *Rol' innovacij v razvitiu agropromyshlennogo kompleksa [Role of innovation in development of agricultural complex]*. Moscow: VIAPIm. A. A. Nikonova: «Enciklopedija rossijskih dereven'», 85–87. [in Russian].



**Eurasian Academic
Research Journal**

2017. № 1 (07)

Format 70x108/16

Type. Garamond

Paper offset. Digital printing. Conv. p. sh. 14,92

Order. № 7. 27.12.2016. Circulation 300 copies.

Publisher: Non-governmental organization «Eurasian Social Sciences Association»

Sayat-Nova Street 8/17 Yerevan, ARMENIA, 0001

E-mail: earj.info@gmail.com

Certificate subject of publishing 03U1056429

Registered by the Central Authority of the State Register 18.04.2016

Registration number 211.171.906429

<http://www.earj.org/>

Yerevan 2016

ESSA

Eurasian Social Sciences Association

2017 № 1 (07)



**Eurasian Academic
Research Journal**

- Law •
- Public administration •
- Economics •