

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ



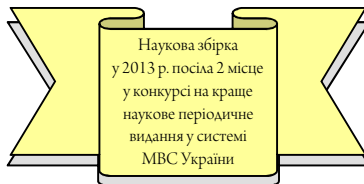
ВІСНИК
Харківського
національного
університету
внутрішніх справ

Збірник наукових праць

Засновник і видавець –
Харківський національний університет внутрішніх справ

Виходить 4 рази на рік
Заснований у грудні 1995 р.

№ 4 (87) 2019



Харків 2020

*Збірник належить до категорії «В»
Переліку наукових фахових
видань України (п. 3 наказу
Міністерства освіти і науки України
від 15.01.2018 № 32)
і є фаховим з юридичних наук
(наказ МОН України
від 06.03.2015 № 261)*

Рекомендовано
до друку та до поширення
через мережу Інтернет
Вченою радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
протокол № 13 від 24.12.2019

Редакційна колегія:

Л. В. Могілевський – д-р юрид. наук, проф. (Харківський національний університет внутрішніх справ) – головний редактор; **О. В. Джафарова** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС) – заступник головного редактора; **В. В. Чумак** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС) – відповідальний секретар; **С. Є. Абламський** – канд. юрид. наук (ХНУВС); **О. С. Бакумов** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **І. О. Бандурка** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС); **С. М. Бортник** – д-р юрид. наук (ХНУВС); **І. В. Бригадир** – канд. юрид. наук (ХНУВС); **К. А. Бугайчук** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **М. Ю. Бурдін** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **А. В. Войцховський** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **Є. О. Гладкова** – канд. юрид. наук, ст. наук. співробітник (ХНУВС); **Г. І. Глобенко** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **Т. І. Гудзь** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **О. М. Головко** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна); **С. М. Гусаров** – д-р юрид. наук, член-кор. НАПрН України, засл. юрист України (ХНУВС); **П. ван Дайне** – д-р філософії (Утрехтський університет, Нідерланди); **А. І. Денисов** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **О. О. Житний** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУ ім. В. Н. Каразіна); **Ю. М. Жорнокуй** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС); **О. А. Зайцев** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **В. В. Кікінчук** – канд. юрид. наук (ХНУВС); **Н. В. Коломоєць** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **Д. Ю. Кондратов** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **А. В. Красицька** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **В. В. Лазарев** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **К. Б. Левченко** – д-р юрид. наук, канд. філос. наук, проф. (Кабінет Міністрів України); **С. С. Лукаш** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **М. І. Марчук** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **Т. П. Матющикова** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **К. Ю. Мельник** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **Ю. В. Орлов** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС); **І. В. Панова** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **Є. Ю. Подорожний** – д-р юрид. наук, ст. наук. співробітник (ХНУВС); **В. Б. Пчелін** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС); **В. Д. Пчолкін** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **О. Ю. Сааманова** – д-р юрид. наук, проф., засл. працівник освіти України (ХНУВС); **О. Ю. Синявська** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **Д. Сігель** – д-р кримінології, проф. (Утрехтський університет, Нідерланди); **С. В. Слінько** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **С. О. Сліпченко** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **В. В. Сокуренко** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (ГУНП в Харківській обл.); **Т. Спапенс** – д-р кримінології, проф. (Тільбургський університет, Нідерланди); **М. В. Сташак** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **Р. А. Степанюк** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **О. С. Устименко** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **С. О. Шатрава** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **Д. В. Швець** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС); **В. В. Шендрик** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (ХНУВС); **А. М. Шульга** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **О. М. Шуміло** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **О. О. Юхно** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **М. Ягер** – д-р філософії, проф. кримінології (Люблянський університет, Словенія)

MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE



BULLETIN **of Kharkiv National University** **of Internal Affairs**

Collection of scientific papers

Founder and publisher –
Kharkiv National University of Internal Affairs

The frequency: 4 issues per year

Founded in December, 1995

No. 4 (Vol. 87) 2019



Kharkiv 2020

The collection belongs to the category “B” of the List of scientific professional editions of Ukraine

(p. 3 of the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated from January 15, 2018, No. 32) and is a professional edition in the field of juridical science

Recommended for publishing and distribution through Internet by the Academic Council of Kharkiv National University of Internal Affairs, protocol No. 13 dated from December 24, 2019

Editorial Board:

L. V. Mohilevskiy – Doctor of Juridical Sciences (J.S.D.), Prof. (Kharkiv National University of Internal Affairs) – Chief Editor; **O. V. Dzhafarova** – J.S.D., Prof. – Deputy Editor; **V. V. Chumak** – J.S.D., Docent (KhNUIA) – Executive Secretary; **S. Ye. Ablamskiy** – Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.) (KhNUIA); **O. S. Bakumov** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **I. O. Bandurka** – J.S.D., Docent (KhNUIA); **S. M. Bortnyk** – J.S.D. (KhNUIA); **I. V. Bryhadyr** – Ph.D. (KhNUIA); **K. L. Buhachuk** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **M. Yu. Burdin** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **A. I. Denysov** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **P. C. van Duyn** – Prof. (Utrecht University, Netherlands); **T. I. Gudz** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **S. M. Gusarov** – J.S.D., Prof., Corresponding Member of the National Academy of Law Sciences of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine (KhNUIA); **Ye. O. Hladkova** – Ph.D., Senior Research Fellow (KhNUIA); **H. I. Hlobenko** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **O. M. Holovko** – J.S.D., Prof., Honored Lawyer of Ukraine (V. N. Karazin Kharkiv National University); **M. Jager** – Ph.D., Prof. (University of Ljubljana, Slovenia); **V. V. Kikinchuk** – Ph.D. (KhNUIA); **N. V. Kolomoiets** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **D. Yu. Kondratov** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **L. V. Krasytyska** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **V. V. Lazariev** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **K. B. Levchenko** – J.S.D., PhD in Philosophy, Prof. (Cabinet of Ministers of Ukraine); **S. S. Lukash** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **M. I. Marchuk** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **T. P. Matiushkova** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **K. Yu. Melnyk** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **Yu. V. Orlov** – J.S.D., Docent (KhNUIA); **I. V. Panova** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **Ye. Yu. Podorozhnyi** – J.S.D., Senior Research Fellow (KhNUIA); **V. B. Pchelin** – J.S.D., Docent (KhNUIA); **V. D. Pcholkin** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **O. Yu. Salmanova** – J.S.D., Prof., Honored Worker of Education of Ukraine (KhNUIA); **S. O. Shatrava** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **V. V. Shendryk** – J.S.D., Prof., Honored Lawyer of Ukraine (KhNUIA); **D. V. Shvets** – J.S.D., Docent (KhNUIA); **A. M. Shulha** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **O. M. Shumilo** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **D. Siegel** – Prof. (Utrecht University, Netherlands); **S. V. Slinko** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **S. O. Slipchenko** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **V. V. Sokurenko** – Doctor of Judicial Sciences (J.S.D.), Prof., Honored Lawyer of Ukraine (National Police Main Division in Kharkiv Region); **T. Spapens** – Prof. (Tilburg University, Netherlands); **M. V. Stashchak** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **R. L. Stepaniuk** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **O. Yu. Syniavska** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **O. S. Ustymenko** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **A. V. Voitsikhovskiy** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **O. O. Yukhno** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **O. L. Zaitsev** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **Yu. M. Zhornokui** – J.S.D., Docent (KhNUIA); **O. O. Zhytnyi** – J.S.D., Docent (V. N. Karazin Kharkiv National University)

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ ТА ЧИТАЧІВ	9
ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ПРАВА; ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство; ІСТОРІЯ ПРАВА ТА ДЕРЖАВИ	
Антошкіна В. К. Сутність і підходи до тлумачення права у роботах вітчизняних учених	13
Мельник М. В. Філософсько-правові інтерпретації деформацій правосвідомості у ХХ – на початку ХХІ ст.	23
ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ НАПРЯМ У СФЕРІ ПРИВАТНОГО ПРАВА	
Бондарев Е. М. Сторони акціонерного договору	33
ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
Веклюк О. В. Види відпочинку за трудовим законодавством, якими користуються працівники Національної поліції України	42
Сорочан Н. В. Визначення поняття принципів правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України	54
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО	
Байдюк І. І. Принципи взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами	62
Біла В. Р. Нормативні акти публічної адміністрації: питання класифікації	71
Валко П. Європейський досвід регламентації права особи на безоплатну вторинну правову допомогу	81
Віткова В. С. Нормативно-правова регламентація та порядок притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення права на доступ до публічної інформації	87
Гріненко Я. В. Функції та повноваження Збройних Сил України у сфері протидії злочинності	95

Іванцов В. О.

Принципи адміністративного права як призма оцінювання
змісту нормативно-правових положень: можливості
для встановлення проблем і шляхи їх вирішення104

Левченко К. Б., Швед О. В.

Громадські організації: діяльність із протидії
торгівлі людьми та виклики в роботі117

Муляр Г. В.

Програмне регулювання та стратегічне планування
у сфері охорони здоров'я129

Самбор М. А.

Місце органів виконавчої влади у здійсненні права
на свободу мирних зібрань139

Сидоренко О. В.

Адміністративно-правові засади взаємодії митних постів з державними
органами і громадянами України152

Чумак В. В.

Діяльність Збройних Сил Латвії, Литви та Естонії:
досвід для України162

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

Хань О. О.

Перспективи використання програмного підходу в діяльності
правоохоронних органів України170

Щербаковський М. Г., Корщенко В. А.

Комплексні телекомунікаційно-автотехнічні експертизи179

НА КНИЖКОВУ ПОЛИЦЮ 187

НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ..... 191

НАШІ АВТОРИ..... 196

ДО УВАГИ АВТОРІВ 198

Періодичні наукові видання Харківського національного
університету внутрішніх справ198

CONTENT

ACTUAL INFORMATION FOR AUTHORS AND READERS.....	11
THEORY AND PHILOSOPHY OF LAW; COMPARATIVE LAW; HISTORY OF LAW AND STATE	
Antoshkina V. K. The Essence and Approaches to the Interpretation of Law in the Works of Domestic Scholars	13
Melnyk M. V. Philosophical and Legal Interpretations of the Deformations of Legal Awareness in the XX - Early XXI Century	23
CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE; FAMILY LAW; INTERNATIONAL AND LEGAL DIRECTION IN THE SPHERE OF PRIVATE LAW	
Bondariev E. M. Parties of the Shareholders' Agreement.....	33
LABOR LAW; SOCIAL GUARANTEEING LAW	
Vekliyk O. V. Types of Rest According to the Labor Legislation Applied by the Employees of the National Police of Ukraine.....	42
Sorochan N. V. Determining the Concept of the Principles of Legal Regulation of Encouragement of the Employees of the National Police of Ukraine	54
ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE; FINANCIAL LAW	
Baidyuk I. I. Principles of Interaction between the State Border Guard Service of Ukraine and Other Law Enforcement Agencies.....	62
Bila V. R. Public Administration's Regulatory Acts: Classification Issues.....	71
Valko P. European Experience in Regulating Human Right to Free Secondary Legal Aid.....	81
Vitkova V. S. Normative and Legal Regulation and Procedure for Bringing Officials to Liability for the Violation of the Right to Public Information's Access	87
Grinenko Y. V. Functions and Authorities of the Armed Forces of Ukraine on the Crime Scene.....	95

Ivantsov V. O.

The Principles of Administrative Law as a Prism for Assessing the Content of Normative and Legal Provisions: Opportunities for Identifying the Problems and Solutions104

Levchenko K. B., Shved O. V.

NGOs: Activities on Combating Trafficking in Human Beings and Challenges at Work.....117

Muliar H. V.

Programming Regulation and Strategic Planning in the Health Care Sector129

Sambor M. A.

Place of Executive Authorities in the Realization of the Right to Freedom of Peaceful Assembly139

Sidorenko O. V.

Administrative and Legal Principles of Interaction of Customs Posts of the State Fiscal Service of Ukraine with Other State Authorities and Citizens of Ukraine152

Chumak V. V.

Activities of the Armed Forces of Latvia, Lithuania and Estonia: Experience for Ukraine.....162

CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS;
FORENSIC EXAMINATION; OPERATIVE AND SEARCH ACTIVITY

Khan O. O.

Perspectives for Using the Programmatic Approach within the Activities of Law Enforcement Agencies of Ukraine.....170

Shcherbakovskiy M. H., Korshenko V. A.

Complex Telecommunication and Auto-Technical Expertise.....179

ON THE BOOKSHELF (UKR) 187

NEWS OF SCIENTIFIC LIFE (UKR) 191

OUR AUTHORS (UKR) 196

TO AUTHORS' ATTENTION (UKR) 198

SCIENTIFIC PERIODICALS

of Kharkiv National University of Internal Affairs (*Ukr*)198

АКТУАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ ТА ЧИТАЧІВ

Редакційна колегія інформує, що збірник наукових праць «**Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ**»:

I. Із серпня 2015 р. **включено до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus International».**

Паспорт видання в базі даних можна переглянути за посиланням:

<http://journals.indexcopernicus.com/++++,p24783655,3.html>.

II. Включено до рейтингу видань, що мають бібліометричні профілі в Google Академії, за версією проекту «Бібліометрика української науки».

Доступ до рейтингу видань:

http://nbuviar.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=journals.

Доступ до профілю видання в Google Академії:

https://scholar.google.com.ua/citations?user=mfG_xhkAAAAJ.

III. Підтримується **репозитарієм Харківського національного університету внутрішніх справ** (KhNUAIR – <http://v2.shepa.ac.uk/id/repository/3190>), який має міжнародну реєстрацію.

IV. У серпні 2015 р. **zareestrovano в «Polska Bibliografia Naukowa»** (PBN, Польська наукова бібліографія) – на порталі Польського міністерства науки і вищої освіти, який акумулює інформацію, що стосується польських і зарубіжних академічних наукових журналів, а також про публікації польських науковців.

Паспорт видання в базі даних порталу можна переглянути за посиланням:

<https://pbn.nauka.gov.pl/sedno-webapp/journals/51408>.

V. У серпні 2015 р. **zareestrovano в «Research Bible»**, більш відомий як «ResearchBib» – міжнародній мультидисциплінарній відкритого доступу базі даних наукових журналів, публікацій та конференцій.

Поточну інформацію про видання в базі даних можна переглянути за посиланням:

<http://journalseeker.researchbib.com/view/issn/1999-5717>.

VI. Описано в україномовній версії **Вікіпедії** – Вільної енциклопедії за посиланням: https://uk.wikipedia.org/wiki/Вісник_Харківського_національного_університету_внутрішніх_справ.

Дописувачем статті про збірник може стати кожний.

VII. Із жовтня 2018 р. **співпрацює з Агентством Crossref**, усім опублікованим матеріалам присвоюється ідентифікатор DOI.



Більш детальну інформацію про збірник наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ» дивіться на сайті видання за адресою: <http://visnyk.univd.edu.ua>.

Про зміни в редакційній політиці видання

Починаючи з наступного номера відповідно до змінених у 2018 році програмних цілей (основних принципів) змінюються рубрики (предметні напрями досліджень) видання. Програмними цілями збірника є: поширення результатів наукових досліджень і передового досвіду науково-педагогічного складу Університету й інших закладів вищої освіти, висвітлення актуальних проблем боротьби зі злочинністю, охорони, правопорядку та підготовки кадрів для Національної поліції, вдосконалення правового регулювання цивільних, трудових та інших відносин в Україні тощо. **Предметними напрямками досліджень** (рубриками), що висвітлюватимуться на сторінках збірника, стають:

- теорія та філософія права; порівняльне правознавство; історія права та держави;
- конституційне право; муніципальне право;
- цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародно-правовий напрям у сфері приватного права;
- господарське право; господарське процесуальне право;
- трудове право; право соціального забезпечення;
- земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право;
- адміністративне право і процес; фінансове право;
- кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право;
- кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність;
- судоустрій; прокуратура та адвокатура;
- міжнародно-правовий напрям;
- інформаційне право; право інтелектуальної власності;
- право національної безпеки; військове право.

Триває **формування оновленого складу редколегії** збірника згідно з новими рубриками. Перевага під час прийняття вчених у члени редколегії надається тим, хто, маючи науковий ступінь з юридичних наук, має також публікації відповідного профілю у виданнях, включених до баз Scopus чи Web of Science Core Collection (бажаною є наявність щонайменше 3 статей у 2 різних виданнях). **Запрошуємо** таких науковців до виконання покладених на членів редколегії завдань, основними з яких є участь у визначенні редакційної політики видання і формуванні редакційного портфеля наукових публікацій, організація рецензування (пошук рецензентів) або особисте здійснення рецензування за профілем, вирішення питань щодо прийняття статей до публікації. Бажання (готовність) стати членом редколегії оформлюється письмовою згодою науковця (форма нами розроблена), дані про нього стають доступними на сайті видання та у певних наукових базах.

Продовжуючи заходи з належного рецензування наукових статей, також **запрошуємо до виконання функцій рецензентів**; ними можуть стати вчені, які здійснюють дослідження за спеціальністю і мають за останні 3 роки не менше 1 публікації у виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, або закордонних виданнях, включених до Web of Science Core Collection та/або Scopus.

Пропозиції з цих питань просимо направити на адресу електронної пошти редакції visnyk.hnuvs@ukr.net.

ACTUAL INFORMATION FOR AUTHORS AND READERS

Editorial Board informs, that the collection of scientific papers “**Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs**”:

I. Since August 2015 is **comprised into the international scientometric database Index Copernicus International**.

The passport of the edition can be viewed in the database by the following link:

<http://journals.indexcopernicus.com/+++++,p24783655,3.html>.

II. It is included into the ranking of editions with bibliometric profiles in Google Scholar according to the project «Bibliometrics of Ukrainian Science».

Access to the ranking of editions:

http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=journals.

Access to the edition’s profile in Google Scholar:

https://scholar.google.com.ua/citations?user=mfG_xhkAAAAJ.

III. Supported by the **repository of Kharkiv National University of Internal Affairs** (KhNUiAIR – **<http://v2.sherpa.ac.uk/id/repository/3190>**), which has the international registration.

IV. On August 2015 is **registered in «Polska Bibliografia Naukowa»** (PBN, Polish scientific bibliography) – on the web portal of Polish Ministry of Science and Higher Education, which accumulates information concerning Polish and international academic scientific journals, as well as about publications of Polish scholars.

The passport of the edition can be viewed in the database by the following link:

<https://pbn.nauka.gov.pl/sedno-webapp/journals/51408>.

V. On August 2015 is **registered in «Research Bible»**, more famous as «ResearchBib» – international multidisciplinary open access database of scientific journals, publications and conferences.

Current information about the edition can be viewed in the database by the following link:

<http://journalseeker.researchbib.com/view/issn/1999-5717>.

VI. Described in the Ukrainian version of **Wikipedia** – Free Encyclopedia by the link: https://uk.wikipedia.org/wiki/Вісник_Харківського_національного_університету_внутрішніх_справ. Anyone can be a contributor to the article about the collection.

VII. Since October 2018 cooperates with the **Crossref Agency**, all published materials have the DOI identifier.



More detailed information about the collection of scientific papers “Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs”, please view at the edition’s website: <http://visnyk.univd.edu.ua>.

Updated headings since 2019:

- Theory and Philosophy of Law; Comparative Law; History of Law and State;
- Constitutional Law; Municipal Law;
- Civil Law and Civil Procedure; Family Law; International and Legal Direction in the Sphere of Private Law;
- Commercial Law; Commercial Procedural Law;
- Labor Law; Social Guaranteeing Law;
- Land Law; Agrarian Law; Environmental Law; Natural Resources Law;
- Administrative Law and Procedure; Financial Law;
- Criminal Law and Criminology; Penal Law;
- Criminal Procedure and Criminalistics; Forensic Examination; Operative and Search Activity;
- Judicial System; Procuracy and Legal Profession;
- International and Legal Area;
- Informational Law; Intellectual Property Law;
- National Security Law; Military Law.

ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ПРАВА; ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство; ІСТОРІЯ ПРАВА ТА ДЕРЖАВИ

УДК 340.132.6

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.01>

Валерія Костянтинівна Антошкіна,

кандидат юридичних наук, доцент,
Бердянський університет менеджменту і бізнесу,
кафедра галузевих юридичних дисциплін (доцент);



<https://orcid.org/0000-0003-2136-3073>

СУТНІСТЬ І ПІДХОДИ ДО ТЛУМАЧЕННЯ ПРАВА У РОБОТАХ ВІТЧИЗНЯНИХ УЧЕНИХ

Висвітлено і проаналізовано основні підходи, які склалися у вітчизняній правовій науці за останні десятиліття щодо сутності й розуміння юридичного тлумачення як складного, багатоаспектного процесу. У хронологічному порядку досліджено основні положення та визначення щодо сутності правоінтерпретаційного процесу загалом або його окремих складових у роботах українських учених-правознавців. Показано, як змінювалося, розвивалося та осучаснювалося розуміння основних компонентів практики юридичного тлумачення. Висвітлено ті питання, які найбільше цікавлять вітчизняних дослідників-правознавців. Окреслено перспективні напрямки пошуків у вказаній сфері – на межі права та філології чи філософії, а також переосмислення теорії тлумачення в межах окремих галузей права. Зауважено, що окремі ідеї щодо включення в законодавство правил і методів тлумачення, висловлені науковцями в досліджуваних роботах, знаходять втілення в чинному законодавстві, але цей процес не має системного характеру, тому необхідно активізувати зусилля у вказаному напрямку.

Ключові слова: юридичне тлумачення, правоінтерпретаційна практика, галузеві особливості тлумачення, тлумачення правових норм, теорії тлумачення.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

Однією з ознак права є його формальна визначеність, тобто викладення в доступній для сприйняття формі у вигляді законів, підзаконних нормативних актів органів державної влади та державного управління, нормативних актів судових установ, правових звичаїв і договорів (у тому числі міжнародних). У них право об'єктивується в мові, оскільки в слові втілюється уявлення людини про предмети, процеси та явища, за допомогою слів формулюються думки і здійснюється спілкування. У свою чергу, однією з глибинних властивостей мови є потенційна конфліктогенність мовних творів, бо будь-який

комунікативний акт містить потенційний конфлікт, будь-яке висловлювання (усне, письмове) суб'єкт сприйняття може не повною мірою зрозуміти або взагалі не зрозуміти. Як наслідок – неоднозначне тлумачення мовного твору, що, особливо в праві, може спричинити серйозні наслідки – аж до порушення прав і законних інтересів суб'єктів правовідносин.

Саме тому питання тлумачення в праві ніколи не втрачають своєї актуальності, оскільки вчені-правознавці та лінгвісти намагаються знайти, вивчити й описати способи та прийоми викладення зрозумілого, однозначного правового матеріалу (тексту) для того, щоб він був адекватно «розшифрований», сприйнятий і реалізований суб'єктами правовідносин.

Теорія юридичного тлумачення багато століть поспіль була предметом вивчення і дослідження правознавців – як практиків, так і теоретиків (що належать до різних правових сімей). Незважаючи на те, що наявний науковий доробок дозволяє окреслити основні підходи до визначальних складових теорії тлумачення, вивчення її донині не припиняється, адже стрімкий розвиток суспільства, поява нових видів і типів відносин і глобалізація всіх сфер життя ставлять нові виклики перед правознавцями. Усі вказані чинники роблять необхідними переосмислення усталених підходів і пристосування до нових умов буття, що цілком характерно і для правоінтерпретаційної практики.

Стан дослідження проблеми

Якщо брати до уваги підходи до тлумачення, вироблені протягом останніх десятиліть у вітчизняній правовій науці як серед теоретиків права, так і серед галузевих фахівців, то можемо відмітити роботи таких авторів, як П. Волвенко, Ю. Власов, В. Гончаров, С. Гурак, Т. Дружиніна-Сендецька, Є. Зверев, А. Зубенко, О. Кадикало, О. Капліна, Т. Коломоєць, В. Карабань, О. Костенко, О. Костюк, Т. Котяй, І. Косцова, Т. Коханюк, Н. Лепіш, В. Малента, М. Молибога, С. Прийма, П. Рабінович, В. Ротань, І. Самсін, О. Тимофеев, З. Юдін, А. Чулінда, А. Ярема та ін. Разом із тим така цікавість до юридичного тлумачення, визначення його сутності, підстав і складових є закономірною у сучасних умовах постійних трансформаційних процесів і потребує свого подальшого розвитку в світлі загальносвітових надбань правової науки й особливостей різних правових систем (сімей).

Мета і завдання дослідження

Метою цієї роботи є визначення сутності й елементів юридичного тлумачення як складного, багатоаспектного процесу з урахуванням надбань вітчизняної науки. Поставлену мету пропонується реалізовувати через виконання таких завдань: висвітлення та аналіз основних підходів до правоінтерпретаційної практики, що склалися

у вітчизняній правовій науці за останні десятиліття, визначення напрямів подальших наукових пошуків у цій сфері.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що воно забезпечить комплексний підхід до визначення основних характеристик і сутності право тлумачного процесу на сучасному етапі розвитку нашого суспільства на підставі підходів, які склалися у вітчизняній правовій думці.

Виклад основного матеріалу

Одна із перших дисертаційних робіт із досліджуваної тематики, а саме – «Проблеми тлумачення норм права», була захищена Ю. А. Власовим. У ній тлумачення норм права визначається як інтелектуально-вольова діяльність суб'єктів, що має об'єктивний і суб'єктивний характер, спрямована на з'ясування та роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої у нормі права, а також результати цієї діяльності. Наукову базу дослідження становили праці радянських і російських учених-правознавців, таких як С. С. Алексєєв, Ю. А. Тихомиров, А. С. Пиголкин, П. Е. Недбайло, С. І. Вільнянський, А. Ф. Черданцев, А. С. Шляпочников, Ю. Г. Ткаченко, Н. Л. Гранат, Т. Я. Насирова, В. В. Лазарєв, Б. Спасов, Р. С. Рез, І. Є. Фарбер, Н. Н. Вопленко та ін., а також дореволюційного дослідника Є. В. Васьковського, якими були ґрунтовно опрацьовані основні складові юридичної практики тлумачення. На особливу увагу заслуговує третій розділ роботи Ю. А. Власова, де висвітлюються питання державної політики і ролі соціальних інтересів у тлумаченні права, розглядаються досвід зарубіжних країн у тлумаченні норм права та практичні результати цього тлумачення. Учений пропонує закріпити окремі правила і способи тлумачення в законодавстві за прикладом інших країн, що і було згодом зроблено, хоч і вибірково [1].

«Юридіко-лінгвістичне тлумачення текстів нормативно-правових актів» – тема дисертації Л. І. Чулінди 2003 р. Оскільки первісне сприйняття і розуміння юридичних текстів відбувається через мову, якою вони написані, тлумачення вказаних текстів ґрунтується на знанні закономірностей функціонування мови, тобто використовується грамати́чний (мовний, лексичний) спосіб тлумачення права, який має первісний характер під час інтерпретації правового тексту. Саме тому вказана тема наукових пошуків була і залишається актуальною.

Не можна не згадати роботу З. М. Юдіна, захищену в 2004 р. Її особливість полягає в тому, що це перша дисертаційна робота, присвячена питанням тлумачення договорів. Незважаючи на зростаючу роль договору як регулятора відносин між суб'єктами права, варто зауважити, що зазвичай вітчизняні дослідники приділяють не так

багато уваги питанню тлумачення договорів (міжнародних, адміністративних, трудових) і правочинів.

Також у цьому ж році була видана робота П. М. Рабіновича та С. Є. Федик із дослідження питань тлумачення Європейським судом з прав людини юридичних норм, які закріплюють права і свободи людини. Значну увагу в ній приділено огляду науково-теоретичних джерел і методологічним аспектам тлумачення, системі принципів тлумачення Конвенції про захист прав та основних свобод, юридичній силі прецедентних рішень Європейського суду з прав людини стосовно його ж правоінтерпретаційної діяльності та впливу його рішень на правотворчу та правотлумачну практику держав-членів Ради Європи у сфері прав і свобод людини. За результатами дослідження запропоновано практичні рекомендації для вітчизняних суддів [2, с. 142].

Також у цей період питання тлумачення права перестали бути прерогативою спеціалістів із теорії права – фахівці інших галузей права почали свої пошуки у цій сфері, оскільки виникла необхідність переосмислити положення, вироблені теоретиками права з урахуванням галузевих особливостей. Так, П. В. Волвенко у 2006 р. видав роботу щодо дослідження загальнотеоретичних і практичних питань офіційного тлумачення Конституції Конституційним Судом України, де узагальнено «мовно-логічні функції актів тлумачення КСУ в контексті поняття належної правової комунікації, мовно-логічні деструктивні та конструктивні компоненти, які характеризують стиль сучасної правоінтерпретаційної практики на підставі порівняння вітчизняних та європейських традицій» [3].

В. Я. Карабань у 2007 р. одним із перших серед галузевих фахівців захистив дисертаційну роботу, де розглядалося саме питання тлумачення актів цивільного законодавства України. У дисертації відчувається значний вплив ідей і підходів Є. В. Васьковського (видатного вченого, правознавця-цивіліста, адвоката XIX–XX сторіччя), який ґрунтовно вивчив європейську літературу з проблеми тлумачення та на підставі аналізу чинного на ті часи цивільного законодавства створив потужну науково-теоретичну базу як для вирішення практичних завдань тлумачення актів цивільного законодавства, так і для подальших наукових досліджень [4, с. 5].

Дисертаційну роботу О. Капліної «Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права» 2008 р. присвячено висвітленню галузевих особливостей тлумачення. У ній розглядалися практико-прикладні проблеми правозастосовного тлумачення норм права судами як на національному, так і на міжнародному рівні [5].

Наступна робота із зазначеної проблематики «Тлумачення (інтерпретація) правових норм: наукове та практичне значення» була

захищена у 2010 р. М. П. Молибогою. У ній автор дає таке визначення тлумаченню норм права – «це спеціальна діяльність інтелектуально-вольового та логічного характеру офіційних і неофіційних суб'єктів суспільних відносин (органів держави, їх посадових осіб, громадських організацій, окремих громадян) з метою встановлення змісту норми права, розкриття вираженої в ній волі соціальних сил, що перебувають при владі». Треба зауважити, що в роботі є окремий підрозділ, присвячений питанню співвідношення «духу» й «букви» закону (права) під час здійснення тлумачення [6, с. 166]. У цьому ж році В. С. Малента захистив дисертаційну роботу за темою «Неофіційне тлумачення норм права», О. І. Кадикало – роботу «Офіційне тлумачення норм Конституції і законів конституційними судами (на прикладі України та країн СНД)», а О. Тимофеев – дисертаційну роботу за темою «Тлумачення податково-правових норм».

С. Прийма присвятив свою роботу 2011 р. визначенню принципів тлумачення норм права, які пропонує розуміти як фундаментальні, імперативні положення, які забезпечують ефективність, якість, єдність і доцільність інтерпретаційного процесу, перебувають у тісному взаємозв'язку та спрямовують пізнавальну діяльність інтерпретатора. Указані принципи він пропонує ділити на дві групи – ті, що відображають дію загальних принципів права: справедливості, гуманізму, добросовісності та пропорційності, й ті, що забезпечують додержання основних вимог до правозастосування: принципи законності, розумності, доцільності, своєчасності, а також обґрунтованості та зрозумілості результатів інтерпретації [7]. Ще одна робота з дослідження галузевих особливостей правотлумачення – «Тлумачення актів адміністративного законодавства» О. Костенко – була видана у 2011 р.

Особливої уваги заслуговують роботи щодо юридичного тлумачення В. В. Гончарова «Офіційне тлумачення юридичних норм як засіб встановлення і трансформації їх змісту» (2012 р.) і «Динамічне тлумачення юридичних норм» (2013 р.). Основні висновки щодо природи тлумачення тексту, поняття й мети тлумачення та його ролі в правовому регулюванні автор засновує на використанні сучасних філософських і загальнотеоретичних положень. Значну увагу приділено способам здійснення динамічного тлумачення в національних (вітчизняних і зарубіжних) і міжнародних судових інстанціях (у Конституційному суді України, Європейському суді з прав людини, Верховному суді Сполучених Штатів Америки). При цьому автор пропонує такі підходи до визначення офіційного тлумачення: оригіналістичний (об'єктивний або суб'єктивний) та неоригіналістичний (об'єктивний або суб'єктивний). Роботи В. В. Гончарова відрізняються, тим, що він використовує для аналізу дуже значну за обсягом базу

науково-теоретичних як вітчизняних, так і зарубіжних джерел. Автор намагається вийти за межі усталених підходів, вироблених у класичній теорії тлумачення, використати світові надбання різних країн, щоб збагатити вітчизняну правову науку й надати їй нових змістів [8, с. 67].

Кандидатські дисертації в окресленій сфері захистили: у 2013 р. – А. Зубенко («Акти тлумачення норм права в системі правових актів»), у 2014 – Н. Лепіш («Акти тлумачення норм права: питання теорії та практики») та С. Гурак («Тлумачення правових норм: сучасні підходи та техніка здійснення»).

Т. В. Дружиніна-Сендецька в роботі «Тлумачення у праві: особливості герменевтичного підходу» (2015 р.) зазначає, що правовий акт – це свого роду вираження думки, а вона завжди потребує розуміння; предметом дослідження у межах юридичної герменевтики є текст нормативно-правових та індивідуально-правових актів; у демократичній правовій державі система права повинна орієнтуватися на ідею справедливості, тому метою тлумачення законів має бути ухвалення справедливого рішення [9, с. 11].

Є. Зверев у роботі «Тлумачення міжнародних договорів національними судами: європейський досвід та українська практика» (2015 р.) запропонував комплексну методику тлумачення міжнародних договорів національними судами України з поділом його на відповідні етапи, починаючи із з'ясування їх природи і статусу у міжнародному праві та в національному праві. Особливо цікавим у межах цього дослідження є підхід автора до загальних питань теорії юридичного тлумачення. Дослідник зазначає, що основними трьома теоріями тлумачення є текстуалістична теорія, теорія намірів та телеологічна теорія, при цьому інтерпретатор не повинен обирати якусь одну, адже жодна з них не здатна повністю заперечити інші дві. Що стосується визначення понять, то юридичне тлумачення він розглядає як складну теоретико-правову категорію, що передбачає поєднання двох процесів – з'ясування та роз'яснення. Суб'єктами тлумачення міжнародних договорів виступають міжнародні організації, міжнародні суди, вчені-юристи, національні несудові державні органи і національні суди. Об'єктом тлумачення є зміст норми права, тоді як предмет – це текст, який цей зміст передає. При цьому текст може бути вираженим не лише словесно, письмово чи у символах, а і у своїй відсутності [10, с. 185–188].

Роботу І. П. Косцової присвячено комплексному аналізу теоретичних і практичних питань системного судового тлумачення норм права. Авторка зазначає, що методологія дослідження процесу тлумачення права може бути визначена на підставах класичних типів праворозуміння та з позицій інтегративних концепцій. У першому

випадку конструкція «тлумачення права» розглядається з точки зору діалектичних пар «зміст і форма» та «сутність і явище», а виявлення об'єктивного змісту правового припису відбувається через аналіз його текстуального виразу; суть правового припису береться за абсолют, який, можливо, і треба знайти. Із позицій же сучасних методів пізнання права, його об'єктивний характер – ілюзія, і тлумачення не в змозі знайти та розкрити його об'єктивну сутність. Саме ж тлумачення є засобом визначення, формування правової сутності. У роботі робиться висновок про антагоністичність зазначених методологій і неможливість знайти компроміс між ними. Автор дає визначення комплексному тлумаченню, під яким пропонується розуміти використання декількох або всіх можливих способів тлумачення в процесі з'ясування змісту норм права та визначення судового системного тлумачення норм права, яким є спосіб з'ясування сенсу і встановлення змісту норм права судами загальної юрисдикції та судом конституційної юрисдикції з метою правильного й однакового застосування нормативно-правових актів [11, с. 171–174].

О. Костюк у роботі «Теоретико-правові засади нормативного тлумачення» (2017 р.) дає визначення вказаному виду тлумачення, а саме: це діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на з'ясування та роз'яснення об'єктивного змісту правових норм і видання актів нормативного тлумачення, що мають обов'язковий характер для суб'єктів, які застосовують ці норми, та поширюються на всі випадки їх застосування та реалізації. Дослідник визначає основні ознаки такого тлумачення: офіційність, обов'язковість, неперсоніфікованість і те, що його об'єктом є тексти законів; а також називає суб'єктів, які його можуть здійснювати: Конституційний суд України, Антимонопольний комітет України, Міністерство юстиції України, Пенсійний фонд України, Центральна виборча комісія, Національне агентство України з питань державної служби, Державна регуляторна служба України, Державне агентство України з управління зоною відчуження та органи місцевого самоврядування [12, с. 186, 188].

Одна з останніх робіт щодо тлумачення – це робота Т. В. Котяй 2019 р. «Тлумачення закону про кримінальну відповідальність: поняття, види, значення».

Крім згаданих праць, є низка монографій, статей тощо, які прямо присвячено питанням юридичного тлумачення, а також визначенню галузевих особливостей тлумачення. На наш погляд, варто звернути увагу на ґрунтовну і змістовну роботу «Новітнє вчення про тлумачення правових актів» В. Ротаня, І. Самсіна й А. Яреми, яка містить огляд сучасних концепцій щодо тлумачення правових актів, і «113 правил роботи з юридичними текстами». При цьому особливістю згаданого джерела є його спрямованість на практичну діяльність із

використанням прикладів на основі чинного законодавства нашої держави [13].

Висновки

На підставі викладеного вище можемо зробити висновок, що теорія юридичного тлумачення не втрачає своєї актуальності, а питання, які найбільше цікавлять вітчизняних дослідників-правознавців, – це поняття та мета, суб'єкти й об'єкти тлумачення, принципи, межі, способи, правила, результати та філософські основи правоінтерпретаційної діяльності й особливості тлумачення залежно від галузевих особливостей. Можна констатувати, що вітчизняні вчені тією чи іншою мірою розглядали всі вказані питання, оскільки є відповідні статті, монографії, посібники та дисертації. Разом із тим перспективними є наукові пошуки у вказаній сфері на межі права та філології й філософії, а також переосмислення теорії тлумачення в межах окремих галузей права.

Також можемо констатувати, що у вітчизняних наукових джерелах спостерігається віддавання переваги традиційним (класичним) підходам до теорії тлумачення. Разом із тим база дослідження поступово розширюється за рахунок аналізу зарубіжних джерел, що дозволяє подивитися на окремі аспекти тлумачення під іншим кутом зору. Особливо це стосується мети й об'єктів тлумачення. Вважаємо необхідним і перспективним продовжити наукові пошуки щодо дослідження особливостей тлумачення індивідуальних актів українськими вченими-правознавцями.

Варто зауважити, що окремі ідеї щодо включення в законодавство правил і методів тлумачення, висловлені науковцями, знаходять втілення в чинному законодавстві, але разом із тим цей процес не має системного характеру.

Отже, за останні десятиліття вченими та практиками в галузі права нашої країни багато було зроблено для переосмислення основних складових інтерпретаційної практики та вироблення дієвих рекомендацій і підходів для підвищення ефективності вказаної діяльності, але вбачається необхідним продовжувати цей процес у визначених вище напрямках.

Список бібліографічних посилань: 1. Власов Ю. А. Проблеми тлумачення норм права : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 180 с. 2. Рабінович П., Федик С. Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини). Львів : Світ, 2004. 124 с. 3. Волвенко П. В. Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України: теоретичний аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 24 с. 4. Карабань В.Я. Тлумачення актів цивільного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03.

Одесса, 2007. 98 с. **5.** Капліна О. В. Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права : монографія. Харків : Право, 2008. 296 с. **6.** Молибога М. П. Тлумачення (інтерпретація) правових норм: наукове та практичне значення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. 188 с. **7.** Прийма С. В. Принципи тлумачення норм права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2011. 194 с. **8.** Гончаров В. В. Динамічне тлумачення юридичних норм // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України. Серія І. Дослідження та реферати / редкол.: П. М. Рабінович (голова) та ін. Вип. 27. Львів : Сполом, 2013. 252 с. **9.** Дружиніна-Сендецька Т. В. Тлумачення у праві: особливості герменевтичного підходу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. 19 с. **10.** Зверев Є. О. Тлумачення міжнародних договорів національними судами: європейський досвід та українська практикка : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2015. 227 с. **11.** Косцова І. П. Системне тлумачення норм права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2016. 218 с. **12.** Костюк О. М. Теоретико-правові засади нормативного тлумачення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2017. 221 с. **13.** Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. / В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін. ; за ред. В. Г. Ротань. Харків : Право, 2013. 751 с.

Надійшла до редколегії 05.11.2019

Antoshkina V. K. The Essence and Approaches to the Interpretation of Law in the Works of Domestic Scholars

The legal theory of interpretation was the subject of study and research by legal scholars, both practitioners and theoreticians for centuries. Despite the fact that this scientific work allows us to outline the basic approaches to determining the components of the interpretation theory, its study does not stop today, because of the rapid development of society, the emergence of new types and varieties of relations, all spheres of life globalization of sets new challenges, including to the jurists. All these factors make it necessary to reconsider the established approaches, to adapt to new conditions of being, which is quite characteristic of the law interpretation practice. That paper is aimed at identifying approaches to the essence and concept of legal interpretation as a complex, multi-faceted process, taking into account the achievements of national science. The aim is offered to be realized through the fulfillment of the following tasks: highlighting and analysis of the basic approaches, established in the national legal science to law interpretation practice in recent decades and outlining directions of further scientific research in this field. It will provide a comprehensive approach to determining the main characteristics and nature of the law interpretation process at the present stage. To achieve that goal, the author used methods of analysis and synthesis to reflect the unity and difference of views on the phenomenon of the study, and also used a comparative legal method and a systematic one.

The author outlined the material in chronological order on the topics of scientific works, their main directions, indicating the main views on the nature of legal interpretation or its individual components. The article demonstrates the way the definition of law interpretation activity has changed, evolved and modernized.

We can conclude that the issues that are of most interest of domestic law researchers are concepts and purpose, subjects and objects of interpretation, principles, boundaries, means, rules, results, philosophical foundations of law interpretation activity, features of interpretation depending on the sphere of law characteristics. At the same time, there are promising scientific researches in the mentioned field of law and philology, philosophy, as well as reconsidering the theory of interpretation within certain spheres of law.

It should be noted that some ideas about amending the rules and methods of interpretation expressed by scholars in the works are reflected in the current legislation, but, at the same time, that process is not systematic, so it is necessary to step up efforts in the mentioned direction.

Key words: legal interpretation, law interpretation practice, sphere of law, features of interpretation, legal norms on interpretation, theory of interpretation.



УДК 340.12

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.02>

Марія Володимирівна Мельник,

*Золочівська центральна районна лікарня
(м. Золочів Львівської обл.), юрисконсульт;*

 <https://orcid.org/0000-0001-7911-3312>;
e-mail: mariem8778@gmail.com

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВІ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ ДЕФОРМАЦІЙ ПРАВОСВІДОМОСТІ У XX – НА ПОЧАТКУ XXI СТ.

Проаналізовано філософсько-правові інтерпретації деформації правосвідомості у XX – на початку XXI ст. Наголошено, що ця тема активно досліджується вченими країн пострадянського простору. Зроблено акцент на розвитку вчення про правовий нігілізм, яке розвивалось у західноєвропейській філософсько-правовій думці, а також на проблемі тоталітарної правосвідомості, що сформувалась у радянському суспільстві. На основі аналізу наукової літератури сформульовано власну наукову позицію щодо проблеми, яка досліджується.

Ключові слова: правосвідомість, деформації правосвідомості, правовий нігілізм, правовий ідеалізм, тоталітарна правосвідомість.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

Деформації правосвідомості – тема актуальна, вона часто аналізується в науковій літературі останніх десятиліть. Підтвердженням цього є велика кількість наукових статей, дисертаційних досліджень, у яких деформаціям правосвідомості присвячено окремі розділи. Однак слід зауважити, що кандидатських або докторських дисертацій саме з цієї проблематики в Україні написано досить мало, тому деформації правосвідомості – перспективна тема для дослідження.

Стан дослідження проблеми

Фундаментом концепції деформацій правосвідомості у вітчизняній філософсько-правовій науці є праці П. І. Новгородцевого, І. О. Ільїна, М. М. Алексєєва, Л. І. Петражицького, Б. І. Кістяківського та ін. Сьогодні ця тема вивчається такими науковцями, як П. П. Баранов, О. А. Гуліпп, О. П. Дзьобань, З. Н. Каландаришвили, Ю. Ю. Калиновський, О. В. Лещенко, С. І. Максимов, В. Р. Петров, В. І. Сировацький, В. В. Черней, М. Є. Черкас та ін.

В Україні наукові розвідки деформації правосвідомості сьогодні обмежуються статтями або окремими розділами досліджень ширшої або вузької проблематики, які не охоплюють усіх її аспектів. Винятком є праця В. І. Сировацького «Деструкція правосвідомості та

шляхи її виправлення як об'єкт філософсько-правового аналізу» [1], однак навіть у ній немає комплексного бачення суті, причин і проявів деформацій правосвідомості.

Окремі види деформацій правосвідомості розглядалися в кандидатських дисертаціях В. В. Чернея («Подолання правового нігілізму – важлива умова розбудови правової держави», 1999 р.), О. В. Волощенко («Правовий нігілізм у пострадянському суспільстві», 2000 р.), О. В. Макарової («Правовий нігілізм: теоретико-правовий аспект», 2010 р.), М. А. Бурдонової («Теоретичні аспекти правового ідеалізму та правового нігілізму», 2011 р.). Із позиції соціологічної науки цю тему дослідила Т. С. Марусяк у праці «Прояви деформації правової свідомості у середовищі сучасної української молоді». Учена надала ґрунтовні емпіричні дані та показники цього негативного явища серед молоді Львівщини. Також проблему формування правосвідомості в сучасному українському суспільстві вивчав М. М. Цимбалюк («Формування правосвідомості громадян у процесі розбудови громадянського суспільства»). Деякі аспекти деформації професійної правосвідомості дослідив у дисертаційній праці «Професійна правосвідомість: поняття, особливості, функції» В. В. Мухін. Окремі підрозділи деформаціям правосвідомості та шляхам їх подолання присвятив М. В. Пампура у докторській дисертації «Правосвідомість в умовах трансформаційних процесів в Україні (загальнотеоретичне дослідження)».

Як одну з частин досліджень загальної проблематики правосвідомості тему її деформацій висвітлювали у дисертаційних працях такі українські вчені, як А. А. Бова, Т. З. Гарасимів, Ю. Ю. Калиновський, С. С. Орденів, М. Є. Черкас та ін. Останніми роками про деформації правосвідомості було написано низку наукових статей, однак, на нашу думку, деякі з них відзначаються поверховістю дослідження цього феномена, відсутність його комплексного системного узагальнення.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є аналіз філософсько-правових концепцій деформацій правосвідомості в науковому дискурсі ХХ – початку ХХІ ст. Мета конкретизується в таких *завданнях*: проаналізувати вчення про деформації правосвідомості на пострадянському просторі; здійснити наукову розвідку цієї проблематики у світовій філософсько-правовій думці.

Наукова новизна дослідження

Удосконалено теоретичні уявлення про зміст і сутність деформацій правосвідомості, поглиблено розуміння поняття. Розглянуто зазначений феномен крізь призму європейського вчення про нігілізм.

Виклад основного матеріалу

Слід наголосити, що вчення про деформації правосвідомості – це в основному надбання науки країн пострадянського простору. Так, задавши пошукові запити «deformation of legal consciousness» (англійська), «déformation de la conscience juridique» (французька), «Deformation des Rechtsbewusstseins» (німецька), «deformazione della coscienza legale» (італійська), «deformación de la conciencia jurídica» (іспанська), можна побачити, що в інтернет-просторі майже відсутня будь-яка інформація про названі дефініції. Винятком є поняття правового нігілізму.

Як стверджує в дисертаційному дослідженні В. В. Черней, починаючи із середини XIX ст. проблема нігілізму стає однією з найважливіших серед проблем західноєвропейської філософської та літературно-критичної думки [2, с. 10]. А. Шопенгауер створив теорію песимізму як попередню форму нігілізму, що стало підґрунтям для його появи [3]. Ф. Ніцше – один із найбільш досвідчених і послідовних фундаторів нігілізму – називав А. Шопенгауера своїм попередником, вважаючи песимізм і нігілізм пов'язаними [4, с. 30–31]. Досліджуючи тенденції розвитку нігілізму, він прогнозував «вибух нігілізму» у двох наступних століттях і пов'язував його виникнення й існування із занепадом християнської релігії та моралі. Заперечуючи гуманний зміст християнських цінностей, Ф. Ніцше вважав, що нігілізм – це стан у суспільстві, коли «вищі цінності втрачають свою цінність» [4, с. 36]. Тобто нігілізм з'являється там і тоді, де і коли занепадають релігії чи їх замітники, сурогати.

В. В. Черней констатує, що Ф. Ніцше вважав філософський нігілізм таким станом суспільства, коли заперечуються всі вищі, фундаментальні, вікові цінності, коли тисячолітні міфи, взагалі життя та усілякі ідеали втрачають зміст. Такий стан характерний зазвичай для перехідних епох, суспільств, держав. Дослідник розрізняє «філософський нігілізм» (Німеччина), «соціально-політичний нігілізм» (Росія), «естетичний нігілізм» (Франція). Як явище соціально-політичного характеру нігілізм може бути різним (політичним, моральним, юридичним, ідеологічним тощо) залежно від того, в якій сфері життєдіяльності людей заперечуються або недооцінюються політичні, правові, моральні й інші цінності [2, с. 11].

Як стверджував дослідник правового нігілізму Д. М. Вороненков, на Заході погляди Ніцше на нігілізм розвивалися в соціальній філософії Шпенглера та німецькими екзистенціалістами, особливо Хайдеггером. Нігілізм, як вважав Хайдеггер, є наслідком розколу світу на «сущє» та «цінне», відділення реальності від її змісту. Нігілізм, у тому числі правовий, є магістральним рухом в історії Заходу, кінцевим результатом якого може стати світова катастрофа

[5, с. 50–51]. Наслідуючи Хайдеггера, ми вважаємо, що правовий нігілізм є наслідком розколу у правосвідомості, її деформації, обезцінення права, викривлення його суті.

В. Крауз визначає такі моделі мислення, що характеризують певні прояви нігілізму: нігілізм батьків або буржуазний нігілізм; нігілізм дітей або анархічний нігілізм; нігілізм чиновництва, індивідуалістичний нігілізм; матеріалістичний нігілізм; клерикальний нігілізм; академічний нігілізм; позитивістський або естетичний нігілізм; деспотичний нігілізм; догматичний нігілізм [6, с. 11–18]. До цього переліку, на наш погляд, варто додати також правовий нігілізм, адже його вплив на суспільні відносини важко переоцінити.

Отже, проблема нігілізму достатньо дослідження в науці зарубіжжя, чого не можна сказати про поняття деформації правосвідомості та її проявів – правового ідеалізму, правового інфанталізму, правової демагогії, ціннісної амбівалентності, переродження правосвідомості тощо. «Розквіт» цього вкрай негативного суспільного явища припадає на початок ХХ ст., після утвердження СРСР. Ю. Ю. Каиновський доводить, що тоталітарні пропагандистські машини, зокрема радянська, намагалися перетворити суспільство на керований натовп, зомбований певною ідеологією, що призвело до виродження правосвідомості в тоталітарну [7, с. 398]. Учений зазначає, що правосвідомість «тоталітарного натовпу», до якого можна віднести найбільш неосвічені, некваліфіковані соціальні верстви населення Радянського Союзу 20–30 років ХХ сторіччя, стала підґрунтям для формування суспільної тоталітарної правосвідомості в цілому. Вона характеризується:

- низьким рівнем правових знань і правових очікувань;
- правовим «самообмеженням»: готовністю і спроможністю користуватися лише частиною проголошених прав, зокрема трудових, нехтуючи при цьому загальними природними правами та свободами;
- петинційністю та патерналізмом: беззастережною підтримкою всіх дій держави та не відстоюванням, а проханням надати певні права, перш за все право на працю;
- спрямованістю свідомості у «світле майбутнє» та нехтуванням сьогоденням;
- підтримкою та морально-правовим виправданням репресивних дій держави стосовно «ворогів народу»;
- правовим нігілізмом і правовим інфанталізмом;
- підміною правових, моральних норм класовою доцільністю;
- отождоженням закону та права;
- розумінням права як караючої сили пролетарської держави [8, с. 194–195].

Українська дослідниця М. Є. Черкас вважає, що вперше ідею свідомості, негативною щодо правових норм і цінностей, сформулювали

в юридичній доктрині радянського періоду у 80-х роках ХХ ст. О. Р. Ратінов (стаття «Методологические вопросы юридической психологии» у виданні «Психологический журнал» за 1983 рік, т. 4, № 4, с. 107–118) та І. І. Карпець (стаття «Развитие наук криминального цикла в свете решений XXVII съезда КПСС» у збірнику «Вопросы борьбы с преступностью», 1987 рік, вип. 45, с. 3). Вони висловили думку, що «однією з конкретних, найближчих і безпосередніх причин, що породжують злочин і відрізняють його від інших антисоціальних вчинків, є руйнування правових цінностей або прогалина у правовій свідомості індивіда, що виражається або в правовому інфантилізмі – несформованості його правосвідомості і прогалині в ній, або ж у правовому негативізмі – у несприйнятті особистістю правових тенденцій» (за [9, с. 62]).

Однак, на наш погляд, започаткувала дискусію про деформації правосвідомості видатна радянська правознавиця О. А. Лукашева у праці «Соціалістична правосвідомість і законність». Характеризуючи правосвідомість окремого індивіда, дослідниця говорить, що правосвідомість може бути ущербною, обмеженою, відстаючою від загального рівня розвитку суспільної свідомості, містити шкідливі установки та дефектні оцінки правових явищ [9, с. 295]. Однак далі таке твердження вона не розвивала.

Думки О. А. Лукашевої отримали свій розвиток у праці К. Т. Бельського «Соціалістична правосвідомість», у якій він указує на її кризові явища та дефекти. Однак офіційна доктрина, яка заперечувала наявність деформацій у правосвідомості працюючих, змусила вченого перейменувати ці явища на «протиріччя правосвідомості». К. Т. Бельський виокремив три їх різновиди: 1) протиріччя між правосвідомістю та суспільним буттям; 2) протиріччя між різними елементами правосвідомості (між правовою психологією та правовою ідеологією, між нормами права й іншими елементами правосвідомості тощо); 3) протиріччя всередині кожного елемента правосвідомості (у правовій психології, правовій ідеології, повсякденній свідомості, теорії, нормі права) (за [11, с. 16]).

Значний поступ у дослідженні деформацій правосвідомості розпочався наприкінці 80-х років ХХ ст. В. Р. Петров пов'язує його з виходом у світ монографії В. М. Кудрявцева, С. В. Бородіна, В. С. Нерсесянца та інших «Соціальні відхилення». Автори виділили такі дефекти у правосвідомості особистості: 1) незнання деяких норм (через відсутність інформації; через відсутність ситуації, яка б вимагала такого знання; через зміну норм, які важко відслідковувати, тощо); 2) неправильне розуміння правових і моральних принципів; 3) незгода з деякими нормами (через незбіг вимог норми з особистими інтересами, моральними переконаннями або власним досвідом);

4) зневажливе ставлення до деяких норм (з цих же причин); 5) засвоєння звичок, норм і принципів, які не відповідають загальноприйнятим (за [11, с. 17]).

Професор В. М. Кудрявцев продовжив наукову розробку зазначеної тематики у праці «Соціальні деформації. Причини, механізми і шляхи подолання», в якій визначив проблему деформацій правової свідомості та назвав її однією із найактуальніших у правовій науці. Він зазначив, що викривлення у правосвідомості виникають тоді, коли окремі потреби набувають яскраво вираженого негармонійного значення, що може спричинити подальшу деформацію системи потреб, за якої одна або декілька з них набувають гіпертрофованого значення, стають антисуспільними та їх задоволення здійснюється шляхом вчинення правопорушень [12, с. 15]. На наш погляд, наведене твердження не охоплює всіх видів деформацій правосвідомості, а стосується лише окремих крайніх випадків правового нігілізму або переродження правосвідомості.

М. Є. Черкас із посиланням на працю А. І. Долгової за 1987 рік («Некоторые вопросы перестройки в криминологии») звертає увагу, що в її наукових працях також наявне загальне розуміння дефектів правової свідомості. Вона переконує, що «дефект правосвідомості полягає в несформованості або в перекрученні основних її структурних складників – правових поглядів, переконань та установок, коли яких-небудь із цих елементів у структурі правової свідомості взагалі бракує або вони сформовані недостатньо, або хоча й сформовані повністю, але невдало чи неправильно, тобто страждає їх змістовна сторона: правові погляди, уявлення і переконання суперечать чинному законодавству» (за [9, с. 63]).

У подальшому радянські науковці зосереджували увагу на дослідженнях окремих видів деформацій правосвідомості, більшість з яких стосувалися проблеми правового нігілізму. Одними з перших у російській правовій думці були наукові розвідки на зазначену тему В. І. Гоймана, В. М. Туманова й Е. Ю. Соловйова.

«Першовідкривачем» поняття правового ідеалізму слід вважати М. І. Матузова, який присвятив цьому явищу параграф у підручнику з теорії держави і права та визначав його як переоцінку права, зведення його до абсолюту. Пізніше він розглядав правовий нігілізм і правовий ідеалізм як два боки однієї медалі в однойменній статті, яку часто цитують як російські, так і українські дослідники наведеної проблематики [13].

Як стверджує В. Р. Петров [11], серйозні зрушення у вивченні деформацій правосвідомості відбулися у 80–90-тих роках ХХ ст. Так, питання деформації суспільної свідомості стали предметом дослідження академіка В. М. Кудрявцева, професорів С. В. Бородіна та

В. С. Нерсисянца та їх колеги, які видали у 1989 р. монографію «Соціальні відхилення». Розробивши теорію соціальних відхилень, вони встановили, що у свідомості особистості, яка формується або вже сформована, можуть бути різноманітні дефекти, наприклад: а) незнання деяких норм (через відсутність інформації, через відсутність ситуацій, які б вимагали такого знання, через зміну норм, за якими важко прослідкувати, тощо); б) неправильне розуміння правових і моральних принципів; в) непогодження з деякими нормами (через незбіг вимог норми з особистими інтересами, моральними переконаннями або особистим досвідом); г) нехтування нормами (з тих самих причин); ґ) засвоєння звичок, норм і принципів, які не відповідають загальноприйнятим [11, с. 16–17].

Після розпаду СРСР проблема деформацій правосвідомості стала дуже актуальною, підкріпленою реаліями життя посткомуністичного суспільства та все більшим поширенням таких негативних явищ, як корупція і хабарництво, неефективність законодавства, тінізація економіки, домінування в парламенті інтересів олігархічних груп тощо. Науковці починають більше приділяти уваги професійній правосвідомості та її деформаціям, особливо правосвідомості працівників органів внутрішніх справ. Так, першим, хто спробував дати визначення поняттю «деформації правосвідомості», був учений П. П. Баранов, який у 1991 р., досліджуючи професійну правосвідомість працівників МВС, зазначив, що «деформація правосвідомості передбачає деякий початковий запас правових за своєю природою поглядів, знань, установок, які через різні причини перетворились на якісь інші, неправові конструкції чи залишилися правовими лише номінально або частково» [14, с. 82–83].

О. В. Грошев під час дослідження функцій правосвідомості в механізмі кримінально-правового регулювання говорить про дефекти правосвідомості, під якими в широкому сенсі розуміє «наявні в масовій правосвідомості будь-які статично значущі відхилення від ідеї науково-теоретичної правової свідомості, зазначені в державно-правовій доктрині, законодавстві та правовій науці. Дефекти правосвідомості у вузькому розумінні цього поняття – це функціональні порушення (дисфункції) у структурі суспільної, групової чи індивідуальної правової свідомості, які виражаються в несформованості, перекрученості або нестійкості основних його структурних елементів і які справляють криміногенний вплив на поведінку особистості або соціальних груп у юридично значущих ситуаціях» [9, с. 64] (з посиланням на [15, с. 135]).

У 2000 р. учень П. П. Баранова В. Р. Петров першим на пострадянському просторі присвятив деформаціям правосвідомості окреме наукове дослідження. У дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук «Деформації правосвідомості громадян Росії (проблеми теорії і практики)» він розглянув деформацію правосвідомості у взаємозв'язку з позитивною правосвідомістю та визначив її як соціальне явище, що характеризується змінами його стану, за якого в носіїв формуються певні ідеї, уявлення, погляди, знання, почуття і настрої, переживання й емоції, що викривлено відображають юридичну дійсність і виражають негативне ставлення до чинного права, законності та правопорядку [11, с. 29]. Таке визначення, на наш погляд, занадто вузько трактує ставлення до права за усіх можливих типів деформації, адже, наприклад, при правовому ідеалізмі воно буде протилежним – гіперпозитивним.

Заслугує на увагу також кандидатська дисертація Д. В. Ворошєнкова «Правовий нігілізм і правовий ідеалізм: теоретико-правове дослідження» (1999 р.), у якій вперше на пострадянському просторі ґрунтовно досліджувалася тема взаємозв'язку правового нігілізму та правового ідеалізму. Згодом науковець став депутатом Державної думи РФ, у 2016 р. через політичні переслідування емігрував в Україну, а в березні 2017 р. його вбили в центрі Києва [16]. Він визначав правовий ідеалізм як зворотний бік правового нігілізму, що виражається в переоцінці ролі права, у зведенні його до абсолюту, в перебільшенні ролі закону, який нібито здатний вирішити всі нагальні проблеми. На його думку, за надмірного правового регулювання утворюються «завали» юридичних норм, нагромадження законів, багато з яких практично не застосовуються. Результатом цього є різке зниження рівня керованості та регульованості соціальних процесів, відсутність елементарного громадського порядку [5, с. 74].

Висновки

Отже, можна констатувати, що проблема деформацій правосвідомості хоч і достатньо часто згадувалася в наукових розвідках ХХ – початку ХХІ ст., однак комплексно не досліджувалася. Актуальними залишаються базові принципи розуміння деформацій правосвідомості, закладені видатними філософами і правниками кінця ХІХ – початку ХХ ст., до наукової спадщини яких слід звернутися для того, щоб поглибити теоретичні уявлення про назване негативне суспільне явище. Визначально, що дефініція «деформації правосвідомості» майже не зустрічається в науковому лексиконі зарубіжжя, хоча підвалини цього поняття, особливо проблема нігілізму, часто обговорюється іноземними дослідниками. Тому можна стверджувати, що деформації правосвідомості – тема, яка почала активно обговорюватись у пострадянську епоху і сьогодні потребує більш глибокого та комплексного вивчення.

Список бібліографічних посилань: 1. Сировацький В. І. Деструкція правосвідомості та шляхи її виправлення як об'єкт філософсько-правового аналізу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Львів,

2013. 17 с. **2.** Черней В. В. Подолання правового нігілізму – важлива умова розбудови правової держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ, 1999. 149 с. **3.** Шопенгауэр А. Собрание сочинений : в 2 т. Т. 1 : Мир как воля и представление. М. : Моск. клуб, 1992. 394 с. **4.** Ницше Ф. Воля к власти. Опыт переоценки всех ценностей / пер. с нем. Е. Герцльк и др. М. : Культурная Революция, 2005. 880 с. URL: http://yanko.lib.ru/books/philosoph/nizshe-volya_k_vlasti-1.pdf (дата звернення: 12.10.2019). **5.** Вороненков Д. Н. Правовой нигилизм и правовой идеализм: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Коломна, 1999. 191 с. **6.** Краус В. Нігілізм сьогодні, або терплячість світової історії. Київ : Основа, 1994. 124 с. **7.** Калиновський Ю. Ю. Особливості виникнення та загальні характеристики тоталітарної правосвідомості. *Гілея: науковий вісник*. 2011. Вип. 46. С. 398–405. **8.** Калиновський Ю. Ю. Парадигмальні виміри правосвідомості українського суспільства : монографія. Харків : Майдан, 2012. 346 с. **9.** Черкас М. Є. Деформації правосвідомості як чинники протиправної поведінки особи. *Державне будівництво та місцеєе самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 58–67. **10.** Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М. : Юрид. лит., 1973. 344 с. **11.** Петров В. Р. Деформация правосознания граждан России: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Н. Новгород, 2000. 222 с. **12.** Кудрявцев В. Н. Социальные деформации. Причины, механизмы и пути преодоления. М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. 133 с. **13.** Матузов Н. И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали». *Правоведение*. 1994. № 2. С. 3–16. **14.** Баранов П. П. Профессиональное правосознание работников ОВД (теоретические проблемы) : учеб. пособие. М. : ВЮЗШ, 1991. 127 с. **15.** Грошев А. В. Функции правосознания в механизме уголовно-правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Екатеринбург, 1997. 366 с. **16.** У Києві вбили экс-депутата Держдуми РФ // Українська правда. 23.03.2017. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/03/23/7139031> (дата звернення: 12.10.2019).

Надійшла до редколегії 18.10.2019



Melnyk M. V. Philosophical and Legal Interpretations of the Deformations of Legal Awareness in the XX - Early XXI Century

It has been stressed that the topic of philosophical and legal interpretations of the deformations of legal awareness in the XX – early XXI century is actively developed by scholars of the countries of the post-Soviet space. Emphasis has been placed on the development of the doctrine on legal nihilism that has been developed in Western European philosophical and legal thought, as well as on the problem of totalitarian legal awareness that has emerged in Soviet society.

It has been revealed that the foundation of the concept of the deformations of legal awareness in Ukrainian philosophical and legal science was laid by the great household names of the past – P. I. Novgorodtsev, I. A. Il'in, M. M. Alekseev, L. I. Petrazhitskii, B. I. Kistiakivskiy

and others. There is not so much in the world scientific thought about the deformations of legal awareness, where the concept of legal nihilism is the exception. The foundations of the doctrine of nihilism were laid by such outstanding thinkers as F. Nietzsche, A. Schopenhauer, M. Heidegger, F. H. Jacobi. Therefore, nowadays the doctrine of legal nihilism is the most developed in relation to the types of the deformations of legal awareness.

It has been determined that the “golden age” of this extremely negative social phenomenon occurred at the beginning of the XX century, after the formation of the USSR. Totalitarian propaganda machines, the Soviet Union in particular, tried to transform society into a governed crowd, brainwashed by a certain ideology that led to a degeneration of legal awareness into a totalitarian consciousness and, as a consequence, to the widespread deformation of legal awareness. However, the deformations of legal awareness were not discussed at theoretical level, because they were considered a vestige of bourgeois times.

Discussion about the deformation of legal awareness was initiated by the prominent Soviet legal scholar E. A. Lukasheva in her work “Socialist Legal Awareness and Legality”, where she characterized that the legal awareness of a particular individual can be defective, limited, and backward from the general level of public consciousness, can contain harmful installations and defective assessments of legal phenomena.

Key words: legal awareness, deformations of legal awareness, legal nihilism, legal idealism, totalitarian legal awareness.



ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ НАПРЯМ У СФЕРІ ПРИВАТНОГО ПРАВА

УДК 347.45/47:347.119.11(477) DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.03>

Едуард Миколайович Бондарев,

*Харківський національний університет
внутрішніх справ (здобувач)*

СТОРОНИ АКЦІОНЕРНОГО ДОГОВОРУ

Досліджено проблематику визначення суб'єктного складу акціонерного договору. На підставі аналізу законодавства України та інших країн, а також правової доктрини корпоративного права зроблено висновок, що такими особами слід визнавати виключно акціонерів конкретного товариства, оскільки саме вони як носії суб'єктивних корпоративних прав мають можливість їх здійснювати у визначеному таким договором порядку. Акціонерне товариство та треті особи (його кредитори, особи, які з різних причин не набули статусу акціонера, та інші особи) не можуть визнаватися стороною такого договору, оскільки не є носіями корпоративних прав.

Ключові слова: акціонер, акціонерне товариство, акціонерний договір, корпорація, кредитор, акція.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Сучасна корпоративна практика поступово приходиться до якомога більш вільного здійснення корпоративних прав і прав щодо акцій, які належать акціонерам. Однією з форм прояву диспозитивності регулювання корпоративних відносин у межах акціонерного товариства (далі – АТ) є можливість укладення договору між акціонерами. Відповідно до статті 26¹ Закону України «Про акціонерні товариства» між акціонерами конкретного АТ може бути укладено договір, за яким передбачається реалізація акціонерами-власниками простих і привілейованих акцій, прав на акції та/або прав за акціями, передбачених законодавством, статутом та іншими внутрішніми документами товариства. Проте вказана стаття у частині 8 містить положення, за якими кредитори АТ можуть укласти договір з акціонерами товариства, за яким акціонери з метою забезпечення охоронюваного законом інтересу таких третіх осіб зобов'язуються реалізувати свої корпоративні права у спосіб, передбачений таким договором, або утримуватися (відмовитися) від їх реалізації. При цьому

до зазначеного договору застосовуються загальні положення про договір між акціонерами, якщо інше не встановлено законом або не впливає із суті відносин сторін. Виникає питання щодо віднесення й такого договору до акціонерного, тим більш, що у доктрині активно ставляться питання про можливість визнання сторонами таких договорів також і самого товариства.

Стан дослідження проблеми

Питання визначення суб'єктного складу акціонерних договорів досліджували В. А. Васильєва [1], О. М. Вінник [2], Ю. М. Жорнокуй [3], М. М. Сигидин [4], І. В. Спасибо-Фатєєва [5], Є. О. Суханов [6], К. Reese Thomas та С. L. Ryan [7] та ін. Проте роботи не дають конкретизації та чітких аргументів щодо осіб, які можуть укладати між собою акціонерний договір. Зазначені дослідники роблять акцент на дискусійності положень континентального права і права англо-саксонської системи права та підсумовують, що обрана проблематика потребує детального вивчення. Тобто однозначної відповіді на питання про сторони акціонерного договору немає, і воно залишається актуальним.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є визначення кола осіб, які можуть укладати між собою договір, спрямований на реалізацію акціонерами-власниками простих і привілейованих акцій, прав на акції та/або прав за акціями, передбачених законодавством, статутом та іншими внутрішніми документами товариства.

Ця мета досягається шляхом вирішення таких *завдань*: аналізу чинної нормативної бази, що регулює корпоративні правовідносини у межах АТ; систематизації питань, які містять правова доктрина та судова практика щодо конструкції акціонерного договору та кола його сторін; визначення напрямів подальшого розвитку корпоративного законодавства, що забезпечує порядок укладення, виконання та припинення досліджуваного договору.

Наукова новизна дослідження

Сформульовані у публікації пропозиції та рекомендації щодо визначення суб'єктного складу сторін акціонерного договору враховують останні зміни у законодавстві України та сучасні актуальні підходи до їх реформування.

Виклад основного матеріалу

Сучасний стан правозастосовної практики та корпоративної доктрини дозволяє говорити про існування трьох підходів до визначення сторін акціонерного договору. Ними можуть бути: 1) лише акціонери [1, с. 27; 4, с. 44–45; 6, с. 190; 8, с. 46; 9, с. 239–240]; 2) акціонери і товариство [10, с. 16; 11, с. 161]; 3) акціонери, товариство та треті особи [2, с. 146; 5, с. 188].

Домінуючим є підхід, за яким *акціонери*, які уклали акціонерний договір, є його сторонами, і лише на них поширюється його дія. Не дивлячись на те, що корпоративне законодавство буквально не закріплює, що саме товариство або треті особи (які не є його акціонерами) не можуть бути стороною такого договору, все ж необхідно визнати, що за чинними правилами ні товариство, ні особи, які не є його акціонерами, не можуть бути стороною акціонерного договору, оскільки корпоративних відносин поза межами АТ не існує. Відповідно Закон України «Про акціонерні товариства» закріплює, що досліджуваний договір укладається між акціонерами (ст. 26¹). Визначаючи регулятивний вплив акціонерного договору виключно на його сторони, зазначається, що хоча товариство не є стороною у такому договорі, проте його організаційно-правовий вплив є визначальним як на можливість укладення такого договору, так і на його зміст [1, с. 27]. Така позиція ставить низку питань, що потребують з'ясування у контексті можливості визнання товариства стороною акціонерного договору.

За другим підходом такий договір може бути укладений між *акціонерами* або між *акціонерами та товариством*, оскільки підписаний лише між акціонерами договір абсолютно ні до чого не зобов'язує АТ, що, в свою чергу, багато у чому позбавляє сенсу сам договір [11, с. 161].

Виникає питання: навіщо потрібно відносити саме товариство до сторін акціонерного договору? На думку Д. І. Степанова, – для того щоб органи корпорації як сторони такого договору були зобов'язані виконувати ухвалені її учасниками рішення. Як правило, продовжує вчений, товариство може бути стороною або договору, в якому беруть участь усі акціонери товариства, або договору, в якому беруть участь хоча й не всі акціонери, але за яким корпорація отримує лише права, проте не несе обов'язків перед іншими сторонами договору (в іншому випадку права інших акціонерів, які не беруть участь у договорі, могли б бути порушені на користь сторін договору) [12, с. 366]. Зазначене підтверджується світовою практикою. Наприклад, у доктрині англійського права обстоюється позиція розширеного тлумачення кола осіб акціонерного договору, до яких можуть бути віднесені акціонери і сама компанія [7, с. 68–70].

Однак в англійському праві є істотна розбіжність між доктриною та судовою практикою. Так, у доктрині із цього питання похідним є те, що для того, щоб *shareholder's agreement* міг бути виконаним, необхідно, щоб усі акціонери компанії були його сторонами [7, с. 65]. Водночас суди виходять із того, що акціонерний договір зв'язує лише акціонерів, які є його сторонами. При цьому кількісний склад акціонерів, які брали участь у договорі, не має вирішального значення,

оскільки такі договірні конструкції можуть бути не менш ефективними і в компаніях, у яких укладено договір лише між кількома акціонерами [13, с. 182].

У свою чергу, в РФ акціонерний договір розраховано на застосування лише його сторонами (п. 4 ст. 32.1. Закону РФ «Про акціонерні товариства»). Проте, хто виступає сторонами такої договірної конструкції, російський законодавець чітко не зазначає. Аргументом щодо того, що товариство може бути його стороною, переважно зводиться до того, що такий договір може породжувати права та обов'язки для товариства [14]. Проте підсумовується, що не будь-яке товариство, а лише непублічне може бути стороною корпоративного договору за умови, якщо його укладено між усіма його акціонерами [13, с. 11, 189].

Варто звернути увагу і на третій підхід, за яким *сторонами договору є акціонери, товариство та треті особи*¹. Так, І. В. Спасибо-Фатєєва вважає, що акціонерні договори стосуються домовленості між акціонерами [5, с. 186], однак, зауважує, що їх суб'єктами можуть бути не лише акціонери, але й майбутні акціонери (інвестори) [5, с. 188]. Натомість, О. М. Вінник визнає сторонами такого договору засновників, акціонерів та/або потенційних акціонерів – осіб, що підписалися на акції додаткової емісії [2, с. 146]. Пропонується визнавати сторонами акціонерного договору довірчого керуючого акціями та номінального утримувача акцій [15, с. 20]. Така позиція ґрунтується на тому, що оскільки можливість укладення акціонерного договору становить право з акції, то довірчий керуючий може стати його стороною, бо у судовій практиці така особа не відрізняється від власників акцій через те, що під час здійснення прав із акції вона діє від власного імені.

Основним посиланням прихильників третього підходу є те, що кредитори товариства й інші треті особи можуть укласти договір з акціонерами, за яким останні з метою забезпечення охоронюваного законом інтересу третіх осіб зобов'язуються здійснювати свої корпоративні права певним чином або утримуватися (відмовлятися) від їх здійснення, у т. ч. голосувати певним чином на загальних зборах учасників товариства, здійснювати інші дії з управління товариством, набувати або відчужувати частки в його статутному капіталі (акції)

¹ Приклад затребуваності на практиці того, щоб в акціонерному договорі брали участь інші особи, які не є акціонерами товариства, – це ті ситуації, коли товариство залучає істотні кредитні ресурси, які порівнюються з вартістю його бізнесу. Такі ситуації, на думку Д. І. Степанова, є можливими як за умови звичайного комерційного кредитування, так і під час створення спільних підприємств через утворення нового товариства або за умови так званого проєктного фінансування [12, с. 366–367].

за певною ціною та/або за умови настання певних обставин чи утримуватися від відчуження частки (акції) до настання певних обставин. До такого договору, відповідно, застосовуються правила про акціонерний договір, що й віднайшло своє закріплення у частині 8 ст. 26¹ Закону України «Про акціонерні товариства».

Розглянемо зазначені підходи. Оскільки акціонерний договір має відповідне найменування, то, перше, що викликає якісь асоціації – це визнання його сторонами лише акціонерів. Саме їх прямо називає законодавець як його сторони, лише акціонери набувають прав та обов'язків за таким договором, виконання якого відбувається за допомогою здійснення ними дій з управління товариством. В останні правовідносини вступають не всі акціонери, а лише ті, що уклали цей договір. На решту акціонерів його дія не поширюється. Тому й виконання такого договору має здійснюватися лише тими акціонерами, які є його сторонами.

Пропозиція ж про участь у досліджуваному договорі як самого товариства у цілому (рішення якого при цьому фактично будуть визначати не всі його акціонери, а лише сторони акціонерного договору), так і будь-яких третіх осіб, у т. ч. й тих, хто не придбавав акції товариства (не брав участь у формуванні майна товариства), але отримав, по суті, необмежену можливість визначати рішення АТ, не має під собою підґрунтя. Вважаємо, що навіть якщо у ролі таких третіх осіб виступатимуть кредитори АТ, їх вирішальна участь у справах товариства здатна позбавити сенсу участь у ньому інших акціонерів, не говорячи вже про те, що інтереси третіх осіб та акціонерів не завжди є ідентичними.

Визнання АТ стороною акціонерного договору є неможливим, оскільки:

- 1) його воля опосередковується волею акціонерів;
- 2) у разі укладення такого договору між АТ та акціонерами вже виникали б не корпоративні, а договірні відносини, що суперечило б самій сутності об'єднання осіб у корпорацію [16, с. 451];
- 3) порушується структура поділу повноважень між одноосібним виконавчим органом і загальними зборами, нівелюється заборона на включення в акціонерний договір умов, що зобов'язують сторони голосувати відповідно до вказівок органів управління товариством;
- 4) не передбачено гарантії прав кредиторів і міноритарних акціонерів від зловживань із боку невідомих бенефіціарів, які здійснюють приховану концентрацію корпоративного контролю через режим конфіденційності умов самого договору непублічного товариства;
- 5) корпоративні права, щодо здійснення яких укладається такий договір, є такими лише в юридичних особах, де існує поділ їх статутного капіталу на частки, у такому випадку, відповідно, сама

організація не вважається суб'єктом корпоративних прав, які виникають щодо неї [4, с. 128; 17, с. 110] (у нашому випадку, АТ не є акціонером самого себе навіть за умови викупу акцій власної емісії);

б) навіть якщо припустити, що укладення акціонерного договору з приватним товариством переслідує мету гарантувати виконання внутрішніх корпоративних процедур самим товариством, то якими тоді є механізми примушування до виконання таких договірних умов? [8, с. 89–90]

У європейському континентальному праві зазвичай не визнається і можливість участі у таких договорах третіх осіб, які не є акціонерами товариства, оскільки лише акціонери визначають мету його діяльності, закріплюють її в статуті та визначають його долю, а тому лише вони мають право брати участь у формуванні волі товариства (тим більше, що треті особи шляхом отримання панування над голосами акціонерів можуть отримати можливість впливати на рішення товариства, ризик і наслідки яких будуть нести не вони, а акціонери) [6, с. 189–190].

Ураховуючи положення Закону України «Про акціонерні товариства», зазначимо, що досліджуваний договір своїм предметом регулювання охоплює питання здійснення корпоративних прав його сторін, тобто прав, що вже існують. Виходячи із законодавчих норм і доктрини українського корпоративного права, відсутність факту державної реєстрації АТ свідчить про те, що у його засновників ще немає корпоративних прав, із приводу здійснення яких вони могли б укласти акціонерний договір. Якщо ж розглянути протилежний аспект, можна стерти межі між предметним полем засновницького договору й акціонерного договору, що є помилковим із точки зору їх розмежування.

Договори третіх осіб з акціонерами, за якими останні зобов'язуються здійснювати свої корпоративні права з акцій, відповідно до вказівок третіх осіб, не можуть бути віднесені до акціонерних договорів також через те, що предмет і мета таких договорів та акціонерних договорів не збігаються. На відміну від акціонерних договорів договори між акціонерами і третіми особами не координують дії акціонерів по спільному здійсненню корпоративного контролю, напрацюванню загальної стратегії розвитку товариства та здійсненню прав власності на акції, тобто забезпечують фінансові інтереси зовнішніх кредиторів, а не компанії в цілому [18, с. 188–194]. Отже, визнання стороною акціонерного договору третіх осіб, які не мають правової мети участі в АТ та уклали договір із метою захисту своїх прав у межах окремих договорів, укладених такою особою з акціонером або самим товариством (кредиторами, поручителями, гарантами та іншими особами), ґрунтується на розширеному тлумаченні

поняття «учасник товариства» («особа, наділена правами, посвідченими акціями, правами на акції»). Указані треті особи, на відміну від «майбутніх акціонерів», не прагнуть у майбутньому стати акціонерами товариства, тож, як наслідок, не наділяються корпоративними правами на момент укладення договору. Крім того, після укладення договору вони також не набувають корпоративних прав, як наслідок, не можуть бути стороною договору.

Наша позиція обґрунтовується твердженням про те, що сторони корпоративних договорів укладають їх внаслідок наявності особливої, характерної для них як членів господарського товариства корпоративної правоздатності [8, с. 46]. Відповідно, акціонерний договір є актом здійснення корпоративної правоздатності, втіленим у договірну форму. Отже, такий договір можуть укладати лише акціонери конкретного АТ. За умови втрати однією із сторін відповідного зобов'язання такої правоздатності договірні відносини з нею припиняються, тоді як сам договір залишається чинним щодо сторін, які зберегли корпоративну правоздатність, якщо інше ним прямо не передбачено.

Висновки

Договір ґрунтується на нормі права щодо акціонерних договорів на положеннях статті 26¹ Закону України «Про акціонерні товариства». Виходячи з цього, такий договір не може поширювати свою дію на акціонерів товариства, які не є його сторонами, а сторонами такого договору можуть бути лише акціонери товариства або деякі з них.

Беручи до уваги висловлені в юридичній літературі різні підходи щодо визначення кола учасників корпоративних правовідносин, залишаємося прихильниками того, що суб'єктами останніх є товариство та його учасники. Відповідно, особи, які виявили бажання стати акціонерами товариства, ще не є ними, оскільки законодавство пов'язує набуття такого статусу з певним юридичним фактом – внесенням запису до реєстру акціонерів. Тому, навряд чи можна говорити про можливість укладення акціонерного договору особою, яка не є суб'єктом корпоративних правовідносин (наприклад, потенційним інвестором, кредитором товариства). Крім того, АТ не може бути стороною досліджуваного договору через те, що воно не має корпоративних прав і не може їх здійснювати як учасник корпоративної організації (тобто не може бути акціонером самого себе). Тому сторонами акціонерного договору необхідно визнавати виключно акціонерів.

Список бібліографічних посилань: 1. Васильєва В. А. Корпоративні правочини: поняття та особливості // Проблеми охорони прав суб'єктів корпоративних відносин : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10 річниці створення Лабораторії з вивчення проблем корпоративного права НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України (м. Івано-Франківськ, 23–24 верес. 2012 р.) / Прикарпат. нац.

ун-т ім. В. Стефаника. Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2012. С. 25–28. **2.** Вінник О. М. Корпоративно-управлінські технології, що ґрунтуються на акціонерних угодах: постановлення питання та визначення кола проблем. *Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*. 2010. № 1. С. 134–150. **3.** Zhornokui Yu., Burlaka O., Zhornokui V. Shareholders agreement: comparative and legal analysis of the legislation and legal doctrine of Ukraine, EU countries and USA. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4, No. 2. Pp. 288–300. **4.** Сигидин М. М. Корпоративний договір : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Івано-Франківськ, 2016. 236 с. **5.** Спасибо-Фатеева І. В. Акціонерні угоди. *Право України*. 2009. № 12. С. 182–190. **6.** Суханов Е. А. Корпоративные соглашения в современном российском и зарубежном праве // Гражданское общество и развитие гражданского права : сб. ст. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Н. С. Кузнецовой / отв. ред. Р. А. Майданик, Е. В. Кохановская. Киев : Юрид. практика, 2014. С. 179–200. **7.** Reece Thomas K., Ryan C. L. The Law and Practice of Shareholders' agreements. London : LexisNexis ; Butterworths Law, 2014. 539 p. **8.** Варюшин М. С. Гражданско-правовое регулирование корпоративных договоров : сравнительный анализ : монография. М. : Юрлитинформ, 2016. 160 с. **9.** Жорнокуй Ю. М. К вопросу о сторонах акционерного договора // Цивільне законодавство: система, міжгалузеві зв'язки, шляхи вдосконалення : матеріали Міжнар. цивілістичного форуму (м. Київ, 25–26 квіт. 2013 р.). Київ : Білоцерківдрук, 2014. С. 239–240. **10.** Гурьев В. Н. Акционерные соглашения как группа корпоративных договоров : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 26 с. **11.** Макарова О. А. Корпоративное право : курс лекций. М. : Волтерс Клаувер, 2010. 432 с. **12.** Степанов Д. И. Свобода договора и корпоративное право // Гражданское право и современность : сб. ст., посвящ. памяти М. И. Брагинского / под ред. В. Н. Литовкина, К. Б. Ярошенко ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : Статут, 2013. С. 314–398. **13.** Бородкин В. Г. Гражданско-правовое регулирование корпоративного договора : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2015. 255 с. **14.** Бородкин В. Как применять акционерные соглашения? Мнение корпоративных юристов // *ZakonRu* : сайт. 15.04.2011. URL: <http://zakon.ru/Blogs/OneBlog/411> (дата звернення: 29.10.2019). **15.** Грибкова Т. В. Акционерные соглашения как средство правового регулирования корпоративных отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. М., 2011. 25 с. **16.** Харьковская цивилистическая школа: защита субъективных гражданских прав и интересов : монография / под общ. ред. И. В. Спасибо-Фатеевой. Харьков : Право, 2014. 672 с. **17.** Цікало В. І. Корпоративні права: поняття, ознаки, класифікація. *Право України*. 2010. № 11. С. 102–111. **18.** Miliauskas P. Company law aspects of shareholders' agreements in listed companies : doctoral dissertation. Vilnius : Vilnius University, 2014. 574 p.

Надійшла до редколегії 01.11.2019



Bondariev E. M. Parties of the Shareholders' Agreement

The author of the article has studied the problem of determining the subjective aspect of a shareholders' agreement. On the basis of the analysis of the legislation of Ukraine and other countries, as well as the legal doctrine of corporate law, the author has concluded that exclusively shareholders of a particular company should be recognized as such persons, since they as the holders of subjective corporate rights, have the opportunity to exercise them in the manner determined by such an agreement.

Contracts between third-party entities and shareholders, where the latter undertake to exercise their corporate rights in shares, in accordance with the directions of third parties, can not be attributed to shareholders' agreements because the subject matter and purpose of such agreements and shareholders' agreements do not coincide. Accordingly, a joint-stock company and third parties (its credit grantors, persons who did not acquire shareholder's status because of various reasons and other persons) can not be recognized as a party to such an agreement, since they are not holders of corporate rights.

The parties to a shareholders' agreement conclude it because of corporate capacity, which is specific, characteristic for them as members of the joint-stock company. A shareholders' agreement is an act of corporate legal capacity embodied in a contractual form. Therefore, only shareholders of a particular joint-stock company can conclude such an agreement. Contractual relationships are terminated in terms if one of the parties loses the respective obligation of such legal capacity, while the agreement itself remains valid for the parties that have retained the corporate legal capacity, unless otherwise expressly provided by it.

Key words: a shareholder, joint-stock company, shareholders' agreement, corporation, a credit grantor, a share.




ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.04>

Ольга Володимирівна Веклюк,

*Харківський національний університет
внутрішніх справ (ад'юнкт);*

 <https://orcid.org/0000-0001-7192-1411>,
e-mail: vekliykpetlica@gmail.com

Види відпочинку за трудовим законодавством, якими користуються працівники Національної поліції України

Проаналізовано наукову літературу та досліджено нормативно-правову базу щодо видів часу відпочинку за трудовим законодавством, якими користуються працівники Національної поліції України. Спираючись на погляди окремих авторів, розкрито сутність і зміст видів часу відпочинку поліцейських. Розкрито співвідношення часу відпочинку та робочого часу.

Ключові слова: час відпочинку, працівник, робочий час, Національна поліція України, службові відносини.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Служба в Національній поліції України є важливою складовою державної правоохоронної служби і покликана виконувати завдання щодо забезпечення безпеки особистості, попередження і припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, захист прав і свобод людини та громадянина. Ефективна праця та виконання поставлених завдань поліцейськими є неможливим без якісного відпочинку. Тому надзвичайно важливим є таке правове регулювання режиму праці та відпочинку, за якого б досягався баланс розумного поєднання ефективної трудової діяльності та відновлення працездатності, а також реалізація працівником його особистих інтересів.

Нашу статтю присвячено дослідженню чинного законодавства України, яке регулює види часу відпочинку співробітників Національної поліції України. Важливо дослідити і проаналізувати специфіку виконання службових функцій поліцейськими та види часу відпочинку працівників Національної поліції.

Стан дослідження проблеми

Вагомий внесок у дослідження теоретичних і практичних аспектів видів часу відпочинку працівників поліції зробили М. І. Гордієнко, О. І. Процевський, В. В. Жернакова, П. Д. Пилипенко, В. Г. Короткій, Н. Б. Болотіна, К. Ю. Мельник, Г. І. Чанишева, В. І. Прокопенко, В. В. Готра, Д. Н. Ядранський, Л. А. Гордон, Л. П. Грузінова, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко, В. С. Венедіктов та інші. Разом із тим, питання щодо видів часу відпочинку поліцейських, розглянуто недостатньо. На сьогодні в літературі з трудового права фактично відсутнє спеціальне дослідження видів часу відпочинку працівників Національної поліції в умовах, що склалися в Україні. На усунення цієї прогалини і спрямовано статтю.

Мета і завдання дослідження

Мета – спираючись на погляди окремих авторів, розкрити особливості видів часу відпочинку працівників Національної поліції України.

Завдання дослідження присвячено вивченню сутності та змісту видів часу відпочинку працівників Національної поліції України, а також їх аналізу.

Наукова новизна дослідження

В Україні досі не були досліджені сутність і зміст видів часу відпочинку працівників поліції. У статті на основі положень теорії трудового права досліджуються сутність і зміст видів часу відпочинку, якими користуються поліцейські.

Виклад основного матеріалу

Держава бере на себе зобов'язання щодо створення для працівників відповідних умов праці та відпочинку. Крім того, ці умови повинні відповідати потребам працівників і забезпеченню їх законних прав. Значну увагу у трудових відносинах приділяють, забезпеченню й реалізації права на відпочинок і працівникам Національної поліції України.

Реалізація поліцейським права на відпочинок створює можливість не лише для відновлення його фізичних і духовних сил, але і для розвитку особистості, участі в освітньому процесі, художній творчості, заняттях спортом тощо. У сфері трудових відносин право на відпочинок виступає основою реального надання видів часу відпочинку встановленої тривалості із дотриманням роботодавцем норм трудового права.

Час відпочинку і робочий час перебувають у тісному взаємозв'язку. Ураховуючи специфіку діяльності поліцейських, що викликає період втоми, яким настає тим швидше, чим більшим є період часу, пов'язаний із затримкою часу відпочинку, обумовлює

об'єктивну необхідність надання своєчасного відпочинку для відновлення працездатності. Зазначений взаємозв'язок робочого часу і часу відпочинку дозволяє їх співвіднести і встановити обмеження робочого часу розумними межами за допомогою своєчасного надання працівникові часу відпочинку різних видів та відповідної оплати. Тим самим створюються передумови для раціоналізації праці, підвищення її продуктивності та соціально-економічних досягнень.

Закріплені в законі ознаки часу відпочинку мають правове значення, сприяють відмежуванню часу відпочинку від інших періодів звільнення від виконання службових обов'язків, що не є по суті часом відпочинку.

Деякі дослідники вважають, що правові категорії, які використовуються в трудовому праві, зокрема «робочий час» і «час відпочинку», дозволяють розділити весь час працівника протягом трудової діяльності на зазначені періоди. При цьому В. І. Миронов вважає, що третього виду часу трудове законодавство не знає [1, с. 527].

Ю. Царенко висловив думку про те, що найбільш поширеною помилкою серед як працівників, так і роботодавців є те, що вони вважають час відпочинку похідним від тривалості робочого часу, і тому чим меншим є робочий день, тим більшим за тривалістю – час відпочинку. Із цим важко погодитися, адже якщо у Франції 36-годинний робочий тиждень, то видається, що у працівників збільшується тривалість часу відпочинку порівняно з тими, хто працює 40 годин на тиждень [2, с. 32].

Питання про співвідношення робочого часу і часу відпочинку в разі роботи на умовах неповного робочого часу не може вирішуватися в тому аспекті, що час, який залишається у такого працівника, крім робочого часу, належить до часу відпочинку. Режим неповного робочого часу, як відомо, запроваджується не з метою охорони праці, а встановлюється з різними цілями, і це важлива відмінність неповного робочого часу від скороченого. Із цим пов'язано порядок установаження неповного робочого часу не шляхом ухвалення закону або іншого нормативно-правового акту, а в разі угоди сторін трудового договору або на прохання працівника, на яке роботодавець не має права відмовити (ст. 56 КЗпП України). Напрямок зазначеної норми має не лише правовий, а і соціальний характер, пов'язаний із сім'єю, народженням і доглядом за дитиною тощо. Установаження неповного робочого часу може бути продиктовано і іншими цілями, часто не пов'язаними з бажанням працівників (прикладом можуть слугувати ст. 32, 33, 34 КЗпП України).

Таким чином, час відпочинку відмежується не лише від поняття «робочий час», а й від інших періодів часу, вивільнених внаслідок зазначених причин.

М. Ф. Наумов у своїх працях поділяє час працівників на робочий і позаробочий, указуючи при цьому, що час відпочинку охоплюється позаробочим часом за умови, якщо робочий час розглядається в динаміці як реалізований через трудові правовідносини обов'язок. Якщо ж розглядати робочий час у статичній як потенційний обов'язок, то в цьому випадку величина часу відпочинку є ідентичною величині позаробочий час [3, с. 12]. Зрозумілим є те, що той період часу, коли працівник перебуває поза межами підприємства, установи чи організації, де він виконує свої трудові (службові) функції і при цьому не виконує свої трудові обов'язки, і є позаробочим. В іншому випадку, коли працівник перебуває на своєму робочому місці, але не виконує трудові функції (наприклад у разі простою), то не зрозуміло, до якого виду часу віднести цей період. Ми вважаємо, що позаробочий час, у свою чергу, необхідно поділити на підвиди:

- 1) час відпочинку (перерва протягом робочого дня, щоденний відпочинок, щотижневий відпочинок тощо);
- 2) час, у період якого працівник фактично не виконує свої трудові функції не зі своєї вини (простій).

Відносини щодо надання часу відпочинку працівникам, його видів, тривалості й особливостей залежно від змісту трудової функції та умов праці регулюються КЗпП України (гл. V «Час відпочинку», XII «Праця жінок», XIII «Праця молоді», XIV «Пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням»), Законом України «Про відпустки», постановами Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовими актами.

Законодавством України встановлено основні види часу відпочинку, які застосовуються до всіх категорій працюючих (працівників підприємств, установ та організацій, службових осіб тощо):

- 1) перерви протягом робочого дня (зміни);
- 2) щоденний (міжзмінний) відпочинок;
- 3) вихідні дні (щотижневий безперервний відпочинок);
- 4) святкові та неробочі дні;
- 5) відпустки¹.

Слід зазначити, що, крім того, що у трудовому законодавстві відсутнє поняття «час відпочинку», там ще й немає визначення поняття «перерва». У загальному вигляді перерву можна визначити, як період часу, який надається працівнику протягом робочого дня для задоволення своїх фізіологічних потреб. Перерви можна поділити на два види: 1) перерви для відпочинку та харчування; 2) спеціальні перерви.

¹ Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII : ред. від 25.09.2019.

Безперервно протягом усього робочого дня будь-який працівник не може виконувати свою роботу, тому що людина має свої фізіологічні потреби. Чинним законодавством з урахуванням міжнародних норм передбачено перерви під час виконання трудових (службових) обов'язків.

Перерва для відпочинку та харчування – це вільний від роботи час, що не підлягає оплаті, який надається всім працівникам і використовується на власний розсуд. Спеціальні перерви – це оплачуваний проміжок часу, протягом якого працівник звільняється від виконання своїх трудових функцій з певною, конкретною метою.

Необхідно зауважити, що час відпочинку регулюється главою V КЗпП України, але правове регулювання спеціальних перерв регламентується структурою робочого часу.

Відповідно до статті 66 КЗпП України працівникам надається перерва для відпочинку і харчування тривалістю не більше двох годин. Вона повинна надаватись, як правило, через чотири години після початку роботи.

Час початку і закінчення обідньої перерви встановлюється правилами внутрішнього трудового розпорядку¹.

КЗпП України не встановлено мінімальну тривалість часу перерви для відпочинку та харчування, але стаття 7 Закону України «Про колективні договори і угоди» регламентує те, що у колективному договорі встановлюються взаємні зобов'язання сторін щодо регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин, зокрема режиму роботи, тривалості робочого часу й часу відпочинку².

Низка вчених вважає, що на законодавчому рівні слід установити мінімальну тривалість перерв. На нашу думку, це не доцільно, адже це питання має вирішуватись на локальному рівні, тобто, під час укладання колективного договору або правил внутрішнього трудового розпорядку роботодавець і трудовий колектив узгоджують тривалість перерв (які мають бути на конкретному підприємстві, установі чи в організації). У такому випадку не виникатиме дискусій і суперечностей між роботодавцем і працівниками. Вважаємо, що якщо мінімальна тривалість перерв буде встановлюватись на законодавчому рівні, то в такому випадку роботодавець може залишити визначений для перерви час без змін, тобто тривалість буде меншою, ніж була б у разі узгодження з трудовим колективом. Зауважимо, що час перерви для відпочинку та харчування не підлягає оплаті.

Натомість на підприємствах, установах та в організаціях, де неможливо встановити конкретний час перерви через специфіку

¹ Там само.

² Про колективні договори і угоди : Закон України від 01.07.1993 № 3356-ХІІ : ред. від 01.01.2015.

виконання робіт, виробництва, несення служби в органах Національної поліції України тощо, працівникові повинна надаватись можливість приймання їжі протягом робочого часу. Перелік таких робіт, порядок і місце приймання їжі встановлюються роботодавцем за погодженням із виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи чи організації. При цьому оплата праці працівників здійснюється за весь фактично відпрацьований час згідно з графіком роботи, а час прийому їжі включається у робочий час, але працівник не має права залишати своє місце роботи і територію підприємства.

Стаття 6 Закону України «Про охорону праці» зазначає, що працівникам, зайнятим на роботах з важкими та шкідливими умовами праці, оплачуються перерви санітарно-оздоровчого призначення¹; згідно зі ст. 168 КЗпП України такі перерви оплачуються також працівникам, що працюють у холодну пору року на відкритому повітрі або в закритих неопалюваних приміщеннях, вантажникам та деяким іншим категоріям працівників, – це спеціальні перерви для обігрівання і відпочинку, які включаються у робочий час; при цьому роботодавець зобов'язаний обладнати приміщення для обігрівання і відпочинку працівників. Стаття 183 КЗпП України передбачає, що жінкам, які мають дітей віком до півтора року, надаються перерви для годування дитини не рідше ніж через три години тривалістю не менше 30 хв кожна. У разі наявності двох і більше грудних дітей тривалість перерви встановлюється не менше години. Такі додаткові спеціальні перерви включаються в робочий час і оплачуються за середнім заробітком².

Крім того, в трудовому законодавстві відсутній такий вид перерви, як технологічна перерва. Вважаємо, що технологічна перерва – це певний проміжок часу, під час якого виконуються якісь дії працівником для усунення недоліків у роботі пристрою, на якому він виконує трудові функції; перерахунок грошових коштів та їх передання адміністратору (якщо посада працівника пов'язана з фінансовим напрямом) тощо. Під час цього періоду працівник перебуває на перерві, але фактично він виконує роботу, і така перерва повинна підлягати оплаті та включатись до робочого часу.

У разі підсумованого обліку робочого часу час перерви для відпочинку і харчування визначається графіками змінності, затверджуваними адміністрацією за погодженням із профспілковим комітетом з додержанням установленної тривалості робочого часу за тиждень або

¹ Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-ХІІ : ред. від 20.01.2018.

² Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII : ред. від 25.09.2019.

інший обліковий період. Графіки змінності доводяться до відома працівників не пізніше, ніж за місяць до їх введення¹.

Виходячи з особливостей служби деяких категорій працівників поліції (підрозділів Департаменту протидії наркозлочинності, БОЗ, слідчих, дільничних інспекторів), праця яких характеризується особливою інтенсивністю, напруженістю та відповідальністю і повується з частими перепрацюваннями встановлених норм тривалості робочого часу, доцільно закріпити на законодавчому рівні можливість у разі необхідності перенесення працівникам правоохоронних органів перерви для харчування й відпочинку потягом робочого дня на інший, не встановлений локальними актами час.

Наприклад, до Жовтневого районного суду м. Запоріжжя надійшов позов від працівника А. до закладу про скасування наказу про дисциплінарне стягнення. Стягнення було накладене за порушення пункту 4.1 правил внутрішнього трудового розпорядку: А. був відсутній на робочому місці без поважних причин 15 хвилин робочого часу після обідньої перерви. Працівник в обґрунтування позовної заяви зазначив, що на території закладу не працює туалетна кімната, і працівники відвідують вбиральню, розташовану у приміщенні Запорізького обласного краєзнавчого музею. Суд задовольнив вимоги працівника та скасував наказ про дисциплінарне стягнення².

Щоденний відпочинок як самостійний вид часу відпочинку спеціального закріплення в законодавстві не отримав. Такий вид перерви перебуває у залежності від робочого часу, адже коли робочий час відпрацьовано, працівник (службовець) може бути вільним і розпоряджатись цим періодом часу на власний розсуд.

Тривалість щоденного (міжзмінного) відпочинку працівників, які працюють вахтовим методом, з урахуванням обідніх перерв може бути зменшена до 12 годин. Не використані в цих випадках години щоденного (міжзмінного) відпочинку та щотижневого відпочинку підсумовуються і надаються у вигляді додаткових вільних від роботи днів (днів міжвахтового відпочинку) протягом облікового періоду.

Тобто щоденний (міжзмінний) відпочинок – це час із моменту закінчення роботи і до її початку наступного дня (зміни). Його тривалість визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку

¹ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування підсумованого обліку робочого часу : Наказ М-ва праці та соц. політики України від 19.04.2006 № 138.

² Рішення Жовтневого районного суду м. Запоріжжя від 15.05.2003 : справа № 331/3100/13-ц, провадження № 2/331/1023/13 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31216776> (дата звернення: 15.10.2019).

або графіками змінності та залежить від тривалості щоденної роботи й обідньої перерви.

Учені зазначають, що мінімальна тривалість щоденного відпочинку працівників разом із часом обідньої перерви, як правило, не має бути меншою, ніж подвійна тривалість часу роботи в передуючий відпочинку день [4, с. 167; 5, с. 132].

Ураховуючи, що одним із напрямів інтеграційного процесу є адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу, необхідно звернути увагу на європейські стандарти. Згідно зі статтею 3 Директиви № 2003/88/ЄС «Про деякі аспекти організації робочого часу» працівникові протягом кожних 24 годин має надаватись відпочинок тривалістю 11 послідовних годин¹.

К. Ю. Мельник пропонує закріпити у вітчизняному законодавстві норму, аналогічну тій, що міститься у Директиві № 2003/88/ЄС [6, с. 32].

Необхідно відзначити, що у трудовому законодавстві багатьох країн-членів СНД чітко закріплено норму про мінімальну тривалість щоденного відпочинку. Наприклад, у частині 4 ст. 107 Трудового кодексу Республіки Молдови закріплюється тривалість щоденного відпочинку, що охоплює час між закінченням попереднього робочого дня і початком наступного робочого дня, яка має становити не менше подвійної тривалості щоденної роботи². У статті 128 Трудового кодексу Республіки Узбекистану зазначено, що тривалість щоденного відпочинку повинна становити 12 годин³. Стаття 95 Трудового кодексу Республіки Казахстану встановлює, що тривалість щоденного (міжзмінного) відпочинку працівника між закінченням роботи та її початком наступного дня (зміну) не може бути меншою за 12 годин⁴.

Щотижневий відпочинок (вихідні дні) надається працівнику впродовж робочого тижня у вигляді вихідних днів. Тривалість щотижневого безперервного відпочинку обчислюється з моменту закінчення роботи напередодні вихідного дня до початку роботи в наступний день після вихідного та повинна бути не меншою ніж сорок дві години [7, с. 241].

На думку Ю. П. Дмитренко, щотижневий безперервний відпочинок охоплює час з моменту закінчення роботи напередодні вихідного дня і до початку роботи (зміни) в наступний за вихідним день. Його

¹ Директива 2003/88/ЄС Європейського Парламенту и Совета от 4 ноября 2003 г. о некоторых аспектах организации рабочего времени.

² Трудовой кодекс Республики Молдова : от 28.03.2003 № 154.

³ Трудовой кодекс Республики Узбекистан : от 21.12.1995.

⁴ Трудовой кодекс Республики Казахстан : от 23.11.2015 № 414-V.

тривалість залежить від виду робочого тижня (п'ятиденний чи шестиденний), графіка змінності та тривалості робочого дня [8, с. 282]. Повністю підтримуємо думку вченого. Під час укладання трудового договору між роботодавцем і працівником конкретного підприємства, установи чи організації обов'язково обумовлюються істотні умови праці, якими, серед іншого, є тривалість робочого тижня.

Кодексом законів про працю України, а саме статтею 70, закріплено, що мінімальна тривалість щотижневого безперервного відпочинку має становити 42 години¹.

Згідно зі статтею 67 КЗпП України у разі п'ятиденного робочого тижня працівникам надаються два вихідних дні на тиждень, а в разі шестиденного – один. Загальним вихідним днем є неділя. Другий вихідний день у разі п'ятиденного робочого тижня, якщо його не визначено законодавством, визначається графіком роботи підприємства, установи чи організації, погодженим із профспілковим комітетом підприємства, установи чи організації, і, як правило, має надаватися поряд із загальним вихідним днем. У випадку, коли святковий або неробочий день (ст. 73 КЗпП України) збігається з вихідним днем, вихідний день переноситься на наступний після святкового або неробочого².

Відповідно до статті 71 КЗпП України робота у вихідні дні забороняється. Залучення окремих працівників до роботи в ці дні допускається з дозволу профспілкового комітету в таких виняткових випадках:

1) для відвернення громадського або стихійного лиха, виробничої аварії і негайного усунення їх наслідків;

2) для відвернення нещасних випадків, загибелі або псування державного чи громадського майна;

3) для виконання невідкладних, наперед не передбачених робіт, від негайного виконання яких залежить у подальшому нормальна робота підприємства, установи чи організації в цілому або їх окремих підрозділів;

4) для виконання невідкладних навантажувально-розвантажувальних робіт із метою запобігання або усунення простою рухомого складу чи скупчення вантажів у пунктах відправлення і призначення.

У таких ситуаціях залучення до роботи у вихідний день здійснюється за письмовим наказом (розпорядженням) власника або уповноваженого ним органу³.

¹ Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII : ред. від 25.09.2019.

² Там само.

³ Там само.

Законодавством України про працю передбачено такі святкові дні, робота в які не проводиться:

- 1 січня – Новий рік;
- 8 березня – Міжнародний жіночий день;
- 1 травня – День праці;
- 9 травня – День перемоги над нацизмом у Другій світовій війні (День перемоги);
- 28 червня – День Конституції України;
- 24 серпня – День незалежності України;
- 14 жовтня – День захисника України.

Робота також не ведеться в дні релігійних свят:

- 7 січня і 25 грудня – Різдво Христове;
- один день (неділя) – Пасха (Великдень);
- один день (неділя) – Трійця.

Особливий характер служби в поліції, специфіка виконуваних поліцейським завдань і функцій обумовлюють установаження для них спеціального режиму праці та умов відпочинку, загальні засади яких визначено у дев'ятому розділі Закону України «Про Національну поліцію». Стаття 91 Закону України «Про Національну поліцію України» регулює службовий час і час відпочинку поліцейських. Особливий характер служби в поліції передбачає такі спеціальні умови для певних категорій поліцейських:

- 1) службу у святкові та вихідні дні;
- 2) службу позмінно;
- 3) службу з нерівномірним графіком;
- 4) службу в нічну пору.

Розподіл службового часу поліцейських визначається розпорядком дня, який затверджує керівник відповідного органу (закладу, установи) поліції.

Для поліцейських установаються п'ятиденний робочий тиждень із двома вихідними днями, а для курсантів (слухачів) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які готують поліцейських, – шестиденний робочий тиждень з одним вихідним днем.

Вихідні, святкові та неробочі дні є днями відпочинку для всіх поліцейських, крім залучених до виконання службових обов'язків.

Поліцейським, які виконували службові обов'язки у вихідні, святкові та неробочі дні, крім поліцейських, які працюють у змінному режимі, відповідний час для відпочинку в порядку компенсації надається протягом двох наступних місяців¹.

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII : ред. від 01.01.2019.

Висновки

На підставі вищевикладеного можна констатувати, що характерними рисами часу відпочинку є такі: протягом часу відпочинку працівник є вільним від виконання трудових обов'язків, час відпочинку працівник може використовувати на свій розсуд, цей час використовується для задоволення своїх фізіологічних і духовних потреб.

Законодавством України до часу відпочинку віднесено перерви протягом робочого дня (зміни), перерви між робочими днями (зміннами), відпочинок між робочими тижнями, святкові й неробочі дні та щорічні відпустки.

До поліцейських застосовуються, так само, як і до всіх працівників, норми Конституції України, КЗпП України, нормативно-правові акти та міжнародні акти, з урахуванням специфіки виконання службових обов'язків, які регламентуються у Законі України «Про Національну поліцію».

Список бібліографічних посилань: 1. Миронов В. И. Трудовое право России : учебник. М. : Управление персоналом, 2005. 537 с. 2. Царенко Ю. Время отдыхать или свобода выбора. *Вопросы трудового права*. 2007. № 2. С. 32–36. 3. Наумов М. Ф. Вне рабочее время рабочих и служащих как объект правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. М., 1978. 19 с. 4. Трудовое право России : учебник / отв. ред. Ю. П. Орловский. М. : Юрайт, 2014. 854 с. 5. Трудовое право России / под. ред. А. М. Куренного. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2015. 624 с. 6. Мельник К. Ю. Тривалість робочого часу та часу відпочинку: європейські стандарти та національні норми // Трудове право України в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–27 трав. 2006 р.) / за ред. В. С. Венедіктова. Харків : Укр. асоц. фахівців трудового права ; Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2006. С. 32. 7. Мельник К. Ю. Трудове право України : підручник. Харків : Діса плюс, 2014. 480 с. 8. Дмитренко Ю. П. Трудове право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 624 с.

Надійшла до редколегії 21.10.2019



Veklyk O. V. Types of Rest According to the Labor Legislation Applied by the Employees of the National Police of Ukraine

The author has researched one of the directions of the modern formation and development of the rule of law state related to the improvement of various branches of law and the relevant legislation in the field of labor law.

Among the most important features of applying the rest time is the correct definition and use of its legal regulation in respect to the employees of the National Police of Ukraine, which will allow the police officers to fully fulfill the tasks assigned to them by the state and society. The subject of the right to rest is everyone who works, and therefore everyone who has the

right to work. The labor legislation of Ukraine does not define the concept of the rest time. It is opposed to the concept of “working time”. All the time beyond of working hours is considered to be the rest time. Having analyzed the current labor legislation of Ukraine, we state that labor law norms in regard to the types of rest are also applied to the police officers, taking into account the specificity of their activity, which is regulated by a special law.


While analyzing scientific literature, regulatory base and international legal acts the author has established and revealed the types of rest time of the employees of the National Police of Ukraine. Based on the views of certain authors, the nature and content of the types of rest time of the employees of the National Police of Ukraine have been revealed. The author has determined the use of the types of rest time and its legal regulation concerning the employees of the National Police of Ukraine.

Key words: vacation time, an employee, working hours, National Police of Ukraine, official relations.



Наталія Вікторівна Сорочан,

*Харківський національний університет
внутрішніх справ (ад'юнкт);*

 <https://orcid.org/0000-0003-4387-0754>,
e-mail: Sorochan_2017@ukr.net

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПРИНЦИПІВ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАОХОЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Досліджено визначення поняття принципів правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України. З'ясовано, що заохоченням як засобом правового впливу є стимулювання певної поведінки особи під дією певного мотиву або мотивів. Правове регулювання розглянуто як специфічну систему нормативного впливу на суспільно значущі, свідомо-вольові, повторні та стійкі суспільні відносини з метою їх упорядкування. Принципи правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України визначено як такі засадничі ідеї системи нормативного впливу на правовідносини з приводу заохочення вказаних працівників, які визначають зміст і спрямованість його норм і характеризуються системністю, взаємозгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю й регулятивністю. Указані принципи запропоновано поділяти на основні та факультативні.

Ключові слова: заохочення працівників Національної поліції України, принципи правового регулювання, система нормативного впливу, принцип законності, принцип фактичної та формальної обґрунтованості, принцип справедливості, принцип багатоманітності, принцип розумної періодичності та своєчасності, принцип доцільності, принцип добровільності.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Трудове право України як складова частина загальної теорії національного права є самостійною галуззю права й має певні принципи правового регулювання праці.

Принципи трудового права загалом і принципи правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України зокрема є найбільш важливими основоположними засадами, першоосновою відповідної галузі права, вони пронизують зміст її норм і мають універсальну, загальну сферу дії [1, с. 9].

Проблема принципів правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України наразі є досить актуальною.

Увага до неї зумовлюється необхідністю проведення аналізу чинного трудового законодавства на тлі розвитку реальних економічних можливостей держави.

З огляду на зазначене та з урахуванням можливих колізій у трудовому праві щодо принципів заохочення працівників поліції необхідно закріпити визначення поняття «принципи правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України» з подальшою розробкою критеріїв класифікації останніх і забезпеченням ефективного механізму реалізації таких принципів у практичній діяльності Національної поліції України на законодавчому рівні.

Стан дослідження проблеми

Принципи трудового права – це традиційна для науки проблема. Її досліджували, зокрема, такі науковці, як В. Єрьоменко, В. Мельник, Д. Підкопай та інші. Але у науковій правовій літературі ніколи не обґрунтовувалось і взагалі не робилося задовільного вирішення проблеми застосування основних принципів правового регулювання саме щодо заохочення працівників Національної поліції України. На вирішення цього питання і спрямовано нашу статтю.

Мета і завдання дослідження

Мета полягає у визначенні поняття принципів правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України, спираючись на погляди деяких науковців.

Завдання дослідження – з'ясування сутності заохочення в трудовому праві, визначення правового регулювання як специфічної системи з подальшим визначенням поняття «принципи правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України».

Наукова новизна дослідження

Уперше визначено поняття «принципи правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України» на основі поетапного аналізу його складових.

Виклад основного матеріалу

Ураховуючи сформульовані завдання дослідження, логіка викладу в роботі передбачає, по-перше, з'ясування сутності заохочення в трудовому праві, по-друге, визначення правового регулювання як специфічної системи. Далі, ґрунтуючись на перших двох кроках, ми визначимо поняття «принципи правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України».

Отже, як стверджує О. Барабаш, заохочення як засіб правового впливу полягає у стимулюванні певної поведінки особи під дією мотиву, що виникає внаслідок взаємодії потреб та інтересів цієї особи з передбаченими у нормативно-правових приписах конкретними моральними та/або матеріальними благами (із заходами правового

заохочення), які вона потенційно може отримати. У результаті оцінювання цієї поведінки компетентним суб'єктом ухвалюється рішення про застосування чи незастосування заходів правового заохочення, обрання їх видів і розмірів. Вочевидь, таке рішення повинно ґрунтуватися на певних нормативних засадах [2, с. 17]. Учений досить детально розкриває поняття заохочень у трудовому праві. Залежно від виконання трудових обов'язків кожен працівник має змогу отримати певні блага або, навпаки, понести конкретну відповідальність, що повинно відображатися у нормативно-правових (локальних) актах.

Далі ми приєднуємося до думки Г. Коритцева, що якщо відповідальність є негативним боком методу стимулювання праці, то заохочення є його позитивним боком [3, с. 115].

Як підкреслює Ю. Пилипенко, сутність власне засобів заохочення можна розкрити, лише дослідивши окремі форми заохочення. До останніх належать, зокрема, нагородження цінним подарунком, надання матеріальних благ тощо [4, с. 297].

Виходячи зі змісту норм Кодексу законів про працю, зокрема статті 143, питання заохочення працівників віднесено до сфери локального нормативно-правового регулювання. Саме в локальних нормах повинна встановлюватися система стимулювання праці: види заохочень, підстави та порядок їх застосування, а також показники результативної праці, відповідно до яких працівник має право на той або інший вид заохочення¹ [5, с. 57].

У відповідності до частини 2 ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» «підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом»².

Згідно зі статтею 6 Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» (далі – Закон) «заохочення є засобом підтримання службової дисципліни, що полягає у відзначенні поліцейського за успішне виконання ним обов'язків, а також за інші заслуги перед державою та суспільством.

До поліцейських можуть застосовуватися такі види заохочень:

- 1) дострокове зняття дисциплінарного стягнення;
- 2) занесення на дошку пошани;
- 3) заохочення грошовою винагородою;

¹ Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII : ред. від 25.09.2019.

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII : ред. від 01.01.2019.

- 4) заохочення цінним подарунком;
- 5) надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти днів;
- 6) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України;
- 7) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України;
- 8) дострокове присвоєння чергового спеціального звання;
- 9) присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою;
- 10) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України "Вогнепальна зброя";
- 11) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України "Холодна зброя"¹.

Про правове регулювання як специфічну систему зазначимо таке. Як стверджується у Великому юридичному словнику, правовим регулюванням є процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права), який ґрунтується на предметі й методі. Предметом є визначена форма суспільних відносин, яка закріплюється відповідною групою юридичних норм. Під методом правового регулювання розуміється спосіб впливу юридичних норм на суспільні відносини [6, с. 418].

І. Ванчук вважає, що правове регулювання має розглядатися як специфічна система нормативного впливу на суспільно значущі, свідомо-вольові, повторні та стійкі суспільні відносини з метою їх упорядкування, яка реалізується через визначення базових складових зазначених відносин і з використанням спеціальних юридичних засобів. Водночас, для забезпечення стабільності системи правового регулювання необхідно забезпечити здійснення її функціонування відповідно до чітко визначених принципів правового регулювання; використання оптимально підбраного з урахуванням специфіки суспільних відносин методу правового регулювання; наявність реально й ефективно діючих механізмів роботи діяльних елементів правового регулювання [7, с. 10].

У свою чергу, Р. Демків вважає, що правове регулювання як юридичне явище (нормативно-юридичне регулювання) – це система дій та операцій, які здійснюються органами державної влади у встановлених процесуальних формах за допомогою певних методів і з використанням при цьому юридичних засобів, спрямованих на встановлення і реалізацію певних моделей суспільного розвитку [8, с. 22].

¹ Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII.

О. Стукаленко, аналізуючи поняття механізму правового регулювання, наголошує, що у теорії адміністративного права відсутня єдина точка зору на розуміння та визначення поняття «механізм правового регулювання». Зазначена категорія постійно трансформується під впливом постійної зміни суспільних відносин. Тому механізм адміністративно-правового регулювання визначається неоднаково: як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави; як механізм імперативно-нормативного впорядкування організації та діяльності суб'єктів та об'єктів управління і формування стійкого правового порядку їх функціонування; як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права; як засіб здійснення державно-владних повноважень під час адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, які виникають у відповідній сфері, що здійснюється уповноваженими на це державними органами з метою забезпечення функцій держави [9, с. 23].

Отже, враховуючи вищевикладене, ми можемо дати власне визначення поняття принципів правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України, попередньо з'ясувавши сутність принципів загалом і принципів трудового права зокрема.

Як указується у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, загалом принципом є основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін. [10, с. 1125].

Як зазначає Д. Підкопай, принципи є складним соціальним і правовим явищем, коріння якого виходить ще з часів античності. При цьому принципи розглядаються як основні засади, теоретичні положення, на яких ґрунтується вся структура наукового знання [11, с. 274].

На думку О. Старчук, принципи права – це такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм і характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю й регулятивністю [12, с. 42].

На погляд В. Мельник та Н. Солонинка, принципи трудового права – це об'єктивно зумовлені рівнем розвитку суспільства та держави, характером і змістом соціально-трудова відносин загально-визнані основоположні засади, відправні положення й керівні ідеї, які є основою трудового права, визначають сферу його дії, порядок установлення прав та обов'язків суб'єктів, гарантії захисту їхніх прав і законних інтересів, розкривають зміст, сутність і правове значення в суспільстві цієї галузі права, є основою для створення внутрішньо

узгодженої та ефективної системи правових норм у сфері праці [13, с. 134–138].

Принципи трудового права можна класифікувати за різними критеріями, як-то:

1) за джерелом закріплення: конституційні – принцип верховенства права, принцип свободи праці тощо; закріплені в інших нормативно-правових актах – принцип визнання незаконними умов договорів про працю, які погіршують правове становище працівників у трудових правовідносинах порівняно з умовами, встановленими в нормативно-правових актах тощо;

2) за сферою дії: загальноправові – принцип законності, справедливості, рівності тощо; міжгалузеві принципи – влади й субординації, гласності, змагальності й об'єктивності судового розгляду тощо; галузеві – принцип забезпечення справедливих і безпечних умов праці, справедливої заробітної плати, що забезпечує рівень життя, гідний людині, для самого працівника та членів його сім'ї тощо.

Г. Джепа, розуміє під принципами заохочення за трудові досягнення керівні ідеї заохочувальних норм, які проявляються в нормах права, впливають на процес правозастосування під час регулювання заохочувальних відносин та заохочують варіант поведінки, що складається в процесі досягнення соціально-корисних результатів і показників праці, що переважають звичайні вимоги [14, с. 189].

Отже, з огляду на вищевикладене пропонуємо розуміти під принципами правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України такі засадничі ідеї системи нормативного впливу на правовідносини з приводу заохочення вказаних працівників, на яких будуються зміст і спрямованість його норм, та обов'язковими ознаками яких є системність, загальнообов'язковість, взаємозалежність і стабільність.

Ми приєднуємося до О. Барабаш і поділяємо вказані принципи на основні та факультативні. До перших ми відносимо принципи законності, фактичної та формальної обґрунтованості, справедливості, багатоманітності, розумної періодичності та своєчасності. До других – принципи доцільності та добровільності. Їх нормативне закріплення, а також практична реалізація сприятимуть підвищенню ефективності застосування правових заохочень [2, с. 21].

Висновки

З'ясовано, що заохоченням як засобом правового впливу є стимулювання певної поведінки особи під дією певного мотиву (мотивів). Водночас якщо відповідальність є негативним боком методу стимулювання праці, то заохочення є його позитивним боком. Ми визначили, що правове регулювання має розглядатися як специфічна система нормативного впливу на суспільно значущі, свідомо-вольові,

повторні та стійкі суспільні відносини з метою їх упорядкування. Під принципами правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України ми розуміли такі засадничі ідеї системи нормативного впливу на правовідносини з приводу заохочення вказаних працівників, за допомогою яких будуються зміст і спрямованість його норм і які характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю й регулятивністю. Перспективами подальших розвідок в аналізованому напрямі є удосконалення переліку основних принципів правового регулювання заохочення працівників Національної поліції України з урахуванням відповідного позитивного законодавчого досвіду зарубіжних країн.

Список бібліографічних посилань: 1. Чанишева Г. І. Основні принципи правового регулювання трудових відносин за проектом Трудового кодексу України. *Університетські наукові записки*. 2016. № 3. С. 8–17. 2. Барабаш О. О. Принципи застосування заохочення як засобу правового впливу: загальна характеристика. *Форум права*. 2012. № 3. С. 17–22. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_3_4.pdf (дата звернення: 21.10.2019). 3. Коритцев Г. І. Поняття і значення заохочень в трудовому праві. *Європейські перспективи*. 2012. № 3 (3). С. 114–119. 4. Пилипенко Ю. Заходи заохочення сумлінної праці та їх види за трудовим законодавством. *Правова держава*. 2010. Вип. 21. С. 294–299. 5. Марченко І. В. Заохочення як перспективний метод забезпечення дисципліни праці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 35. С. 56–59. 6. Большой юридический словарь / авт.-сост. В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. А. Крылова и др. ; под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М. : Инфра-М, 2003. 704 с. 7. Ваньчук І. Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 32. С. 7–10. 8. Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 34. С. 19–23. 9. Стукаленко О. В. Нотатки до розуміння категорії «механізм правового регулювання». *Правова держава*. 2017. № 26. С. 20–25. 10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с. 11. Підкопай Д. С. Система принципів правового регулювання внутрішнього трудового розпорядку. *Публічне право*. 2014. № 2. С. 274–279. 12. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43. 13. Мельник В. П., Солонинка Н. Г. Поняття і класифікація принципів трудового права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 44. С. 134–138. 14. Джепа Г. В. Принципи заохочення за трудові досягнення. *Форум права*. 2013. № 3. С. 184–190. URL:

http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_32.pdf (дата звернення: 21.10.2019).

Надійшла до редколегії 23.10.2019

Sorochan N. V. Determining the Concept of the Principles of Legal Regulation of Encouragement of the Employees of the National Police of Ukraine

The author has researched one of the directions of the modern formation and development of the rule of law state related to the improvement of various branches of law and the relevant legislation in the field of labor law, the definition of the concept and principles of legal regulation of encouragement applicable to the employees of the National Police of Ukraine.

The concept of the principles of legal regulation of encouragement of the employees of the National Police of Ukraine has been defined. It has been found out that encouragement as a mean of legal influence is stimulation of certain behavior of a person under the impact of a certain motive or motives. Legal regulation has been considered as a specific system of normative influence on socially significant, conscious-willed, repeated and stable social relations with the purpose of ordering them. Principles of legal regulation of encouragement of the employees of the National Police of Ukraine have been defined as basic ideas of the system of normative influence on legal relations concerning the encouragement of the specified employees, which determine the content and orientation of its norms and are characterized by systematic, mutually consistent, universal, comprehensive, subjective and regulatory nature. It has been offered to divide these principles into basic and optional ones.

The author has analyzed the scholars' opinions on determining the concept of promotion in labor law, has studied the essence of promotion in labor law, the definition of legal regulation as a specific system with further clarification of the concept of "principles of legal regulation of promotion of the employees of the National Police of Ukraine".

Key words: encouragement of the employees of the National Police of Ukraine, principles of legal regulation, system of regulatory influence, rule of law principle, principle of factual and formal validity, principle of justice, principle of diversity, principle of reasonable periodicity and timeliness, principle of expediency, principle of voluntariness.



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.7

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.06>

Іван Іванович Байдюк,

*Науково-дослідний інститут права
Сумського державного університету,
кафедра адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки (аспірант);*

 <https://orcid.org/0000-0002-2201-7992>,
e-mail: baidyuk@meta.ua

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Досліджено сутність принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами, що обумовлено важливістю забезпечення належної охорони державного кордону в сучасних умовах розвитку держави. Основним методом дослідження став метод критичного аналізу, що дозволив проаналізувати положення чинного національного законодавства та наявні в науковій доктрині підходи до розуміння принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами. Сформульовано поняття «принципи взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами» та визначено їх перелік. Запропоновано класифікувати принципи взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами, поділивши на загальні та спеціальні.

Ключові слова: принципи, взаємодія, Державна прикордонна служба України, правоохоронні органи.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

У сучасних умовах розвитку держави вдосконалення взаємодії Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужба) з іншими правоохоронними органами має бути пріоритетним завданням зазначених суб'єктів. Це обумовлено тим, що наявні на державному кордоні загрози правопорядку та безпеці вимагають об'єднання зусиль Держприкордонслужби й інших правоохоронних органів України для мінімізації зазначених загроз. Водночас реальна ситуація свідчить про те, що сьогодні стан взаємодії між зазначеними суб'єктами не є задовільним і потребує належної уваги з боку науковців і законодавця. Першим кроком повинно стати визначення

керівних засад, основ взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами.

Стан дослідження проблеми

Принципи взаємодії Держприкордонслужби з різними суб'єктами, у тому числі правоохоронними органами, були предметом дослідження небагатьох науковців, зокрема йдеться про наукові праці Я. С. Галанюка, Р. М. Лящука, Ю. А. Оверченко, І. М. Пастернака та М. П. Плахотного, а тому доцільно більш детально приділити увагу зазначеному питанню.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у визначенні поняття та змісту принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами. Відповідно до мети *завданнями* дослідження є з'ясувати сутність поняття «принципи взаємодії» та законодавчий підхід до визначення принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами; виокремити наявні у науковій доктрині підходи до розуміння принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами та сформулювати визначення поняття «принципи взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами».

Наукова новизна дослідження

У контексті наявних наукових підходів сформульовано поняття «принципи взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами» й удосконалено їх перелік і класифікацію.

Виклад основного матеріалу

Невід'ємним елементом механізму взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами є принципи взаємодії, зважаючи на що необхідно звернути увагу на розуміння поняття «принципи взаємодії». Так, О. М. Музичук визначає ці принципи як основні поняття та положення, які відображають найбільш суттєві, головні сторони і прояви взаємодії. Вони охоплюють риси, властиві всій управлінській системі, а не лише окремим елементам або рівням, явищам або процесам [1]. Ураховуючи запропоноване розуміння поняття «принципи взаємодії» необхідно зауважити, що воно загалом не вказує на конкретні ознаки взаємодії як процесу, що відбувається між різними суб'єктами механізму держави; зважаючи на це, варто звернути увагу ще і на позицію В. О. Бурбики, який під принципами взаємодії пропонує розуміти науково обґрунтовані та сформульовані у вигляді загальних, засадничих, імперативних положень закономірності суспільного життя, відповідно до яких має організовуватися і реалізовуватися спільна діяльність суб'єктів як приватного, так і публічного характеру [2].

Переходячи безпосередньо до взаємодії між конкретними суб'єктами, необхідно звернути увагу і на підхід Д. Заброди, який розуміє під принципами взаємодії між суб'єктами боротьби з корупцією систему установок, керівних начал і відправних положень, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері боротьби з корупцією на сучасному етапі існування суспільства і визначають сутність відносин між суб'єктами, які взаємодіють із метою виконання покладених на них загальних та індивідуальних завдань [3]. Отже, поняття принципів взаємодії в науковій доктрині не є чимось новим. Звісно, принципи взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами не є винятком. На підтвердження зазначеного пропонуємо звернути увагу, що І. М. Пастернак розуміє під принципами взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами сукупність науково обґрунтованих та нормативно закріплених основних засад спільної чи узгодженої діяльності в інтересах досягнення спільних цілей з метою забезпечення правопорядку на державному кордоні та його недоторканості [4]. Ключовими у цьому визначенні є акценти на науковій обґрунтованості та закріплення принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами в чинних нормативно-правових актах держави.

Разом із тим варто також погодитись з І. М. Пастернаком, що складність проблеми дослідження принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами полягає в тому, що виникає необхідність розмежування принципів діяльності Державної прикордонної служби України та правоохоронних органів і принципів, на підставі яких здійснюється організація взаємодії між ними [4]. Ще однією особливістю принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, на якій необхідно наголосити, є широке коло взаємовідносин, що, безсумнівно, повинні ними охоплюватися. Це пов'язано з тим, що Держприкордонслужба відповідно до законодавства України має повноваження щодо здійснення оперативно-розшукової та розвідувальної діяльності, окремих контррозвідувальних заходів тощо. Зокрема, Ю. А. Оверченко звертає увагу, що в оперативно-розшукових підрозділів Державної прикордонної служби України в процесі боротьби з транскордонною злочинністю на державному кордоні України виникає низка питань щодо організації взаємодії між суб'єктами оперативно-розшукової діяльності. Передусім це стосується процесу застосування оперативних сил і засобів у межах взаємодії між суб'єктами оперативно-розшукової діяльності під час їх спільної протидії транскордонній злочинності [5].

Отже, принципи взаємодії Держприкордонслужби та інших правоохоронних органів є комплексною категорією. Закон України «Про

Державну прикордонну службу України»¹ до принципів її діяльності відносить таке: законність, повагу і дотримання прав та свобод людини та громадянина; позапартійність; безперервність; поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності; єдиноначальність; колегіальність при розробці рішень; взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; відкритість для демократичного цивільного контролю. При цьому закони України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 «Про контррозвідувальну діяльність» від 26.12.2002 і «Про розвідувальні органи» від 22.03.2001 також визначають принципи здійснення оперативно-розшукової діяльності, контррозвідувальних та розвідувальних заходів, у тому числі в межах взаємодії між уповноваженими суб'єктами, одним із яких є Держприкордонслужба. Такими є верховенство права, законність, поважання і дотримання прав та свобод людини та громадянина.

Розкриваючи місце принципу верховенства права у переліку принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, Т. А. Авакян зазначає, що, на відміну від інших сфер, у сфері правоохорони домінує обов'язок щодо підтримання режиму законності, який покладено здебільшого на органи державної влади як на відповідального суб'єкта, наділеного спеціальними повноваженнями та засобами впливу. За таких умов, коли законодавчий припис завдяки правоохоронному органу або рівню авторитетності правової норми стає загальнообов'язковим, закон стає не лише засобом забезпечення верховенства права, а й засобом утілення в життя таких соціальних і правових цінностей, як правда, справедливість, гуманізм, свобода, рівність, недоторканність і власність. Закон, таким чином, набуває ознак, що узгоджуються з формальними ознаками нормативних актів і змістовими вимогами принципу верховенства права [6, с. 131]. Очевидно, що принципи верховенства права та законності є взаємопов'язаними, але не тотожними.

Доповнюючи зміст вищевикладеного, зауважимо, що законність – це фундаментальна категорія і водночас комплексне юридично-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя та органічний зв'язок права і влади, права і держави [1]. Отже, можна зробити висновок, що цей принцип відображає правовий характер організації та здійснення взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами.

Переходячи до принципу поваги та дотримання прав і свобод людини та громадянина зауважимо, що принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина передбачає не лише «пасивний»

¹ Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV : ред. від 04.10.2019.

обов'язок державних органів і посадових осіб не порушувати права громадян, а й активну ініціативну діяльність, спрямовану на забезпечення їх реалізації та захисту. Варто сказати, що концепція «позитивних зобов'язань» держави дістала розвиток у прецедентній практиці Європейського суду з прав людини [7].

Так, Д. М. Демків звертає увагу, що процес організації та взаємодії має власні принципи, серед яких науковець виділяє законність, ініціативність, системність, відкритість, плановість, узгодженість спільної мети взаємодії, раціональність рішень і використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють [8]. М. П. Плахотний до принципів взаємодії у боротьбі із злочинністю відносить суворе дотримання законності, оперативність розгляду й ухвалення рішень із питань, що потребують спільного вирішення та забезпечення їх виконання у межах визначеної компетенції; комплексне використання у разі необхідності сил і засобів, що є у розпорядженні взаємодіючих сторін [9, с. 121]. Указані класифікації принципів взаємодії загалом свідчать про те, що науковці беруть до уваги лише принцип законності, залишаючи поза увагою принцип верховенства права та принцип поважання і дотримання прав і свобод людини та громадянина.

Досить цікавими є також класифікації принципів взаємодії Держприкордонслужби з правоохоронними органами. І. М. Пастернак виділяє серед них такі: безперервності взаємодії, широкого застосування гласних і негласних форм і способів взаємодії, ефективності, правового обґрунтування, забезпеченості ресурсами, оптимального використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють, рівності, збалансованості, «головної ланки», цільової адаптації та пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії [4]. Зазначена класифікація у цілому суттєво поглиблює розуміння принципів взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, але містить положення, на які нам варто звернути окрему увагу. Перш за все, наголосимо, що ми не вважаємо доцільним окремо виділяти правове обґрунтування серед принципів взаємодії, оскільки наявність нормативної бази деякі науковці вважають не принципом, а ознакою взаємодії, притаманною в цілому будь-якому державно-управлінському процесу.

Водночас доцільним є виокремлення І. М. Пастернаком принципу рівності суб'єктів взаємодії, оскільки науковці загалом відносять його до одних із загальних принципів поряд з іншими, що також були розглянуті нами. Більш того, принцип рівності є також визначальним для відмежування категорії взаємодії від координації, оскільки остання містить у собі елемент підкорення волі координуючого органу системи, що спрямовує діяльність на виконання спільних завдань, поставлених перед виконавцями.

Якщо конкретизувати позицію І. М. Пастернака, заслуговує на увагу принцип пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії.

Водночас положення нормативних актів, що регулюють діяльність Держприкордонслужби та правоохоронних органів, з якими вона взаємодіє, дають підстави стверджувати, що принцип відповідальності за наслідки взаємодії керівників та співробітників суб'єктів, що взаємодіють, є доктринальними, оскільки законодавець не конкретизує можливість настання такої відповідальності.

Коли йдеться про відповідальність керівництва та співробітників суб'єктів взаємодії за її наслідки, варто підтримати В. М. Олійника, що у такому разі нагальним є вирішення питання щодо обліку й оцінювання діяльності взаємодіючих елементів, оскільки на сьогодні відсутні критерії оцінювання діяльності практичних підрозділів і служб правоохоронних органів через відсутність чіткої системи обліку результатів їх роботи [10, с. 517].

Говорячи про такий принцип взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, як широке застосування гласних і негласних форм і способів взаємодії, варто наголосити, що він обумовлюється в першу чергу специфікою роботи правоохоронця, яка вимагає від них застосовувати специфічні методи та форми роботи, які визначаються Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність України»¹. Однак ми вважаємо, що цей принцип необхідно викласти наступним чином: поєднання гласних, негласних і конспіративних форм і методів діяльності Держприкордонслужби та інших правоохоронних органів.

Оскільки негласність, за С. Б. Фомінін, означає неочевидність, скритність проведених оперативно-розшукових заходів від осіб, які в них не беруть участі, у тому числі й від співробітників оперативно-розшукових органів, навіть якщо вони мають допуск, але, перш за все, від осіб, груп та організацій, щодо яких вони проводяться, а конспірація забезпечує приховання чи утаємничування від об'єктів оперативно-розшукової діяльності й оточення цілей, завдань, заходів і способів проведеної оперативно-розшукової діяльності, організаційних і тактичних аспектів її здійснення [11, с. 117].

Водночас вважаємо дискусійним відносити до принципів взаємодії безперервність. Зазначене підтверджується суперечністю класифікації взаємодії, зокрема залежно від її тривалості, з поділом на постійну та тимчасову взаємодію. Прикладом постійної є взаємодія Держприкордонслужби та Національної поліції України під час виконання завдань у межах зони відчуження та зони безумовного відселення, яка організовується на підставі спільних планів, а за потреби уточнюється негайно.

¹ Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII : ред. від 25.05.2019.

Здійснення взаємодії між зазначеними суб'єктами на підставі узгодженого плану свідчить про доцільність виокремлення принципу плановості. Із зазначеним принципом пов'язується також принцип оперативності та гнучкості взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, оскільки через непередбачувані обставини виникає необхідність оперативно реагувати на мінливу обстановку взаємодії.

Повертаючись до принципу безперервності взаємодії, слід звернути увагу, що Р. М. Лящук у діяльності відділів прикордонної служби виділяє принцип безперервного добування випереджувальної інформації, своєчасна реалізація якої в інтересах охорони кордону полягає у здійсненні заходів, спрямованих на добування відомостей про порушення прикордонного законодавства, формуванні та підтриманні в актуальному стані баз даних та інформаційних фондів і реалізації даних для забезпечення недоторканності державного кордону [12, с. 240]. Зважаючи на це, вважаємо, що безперервно відбувається взаємодія Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами лише у напрямку збирання, обробки й обміну інформацією, що має значення для охорони державного кордону, а принцип безперервності взаємодії доцільно замінити на принцип безперервного збирання, обробки та обміну інформацією, яка має значення для охорони державного кордону.

Чимало науковців обґрунтовує позицію, що загалом принципи взаємодії є подібними до принципів діяльності правоохоронної системи держави. Не підтримуючи такий підхід загалом, пропонуємо все-таки звернути увагу на такий важливий принцип правоохоронної системи, як професіоналізм і компетентність, який має бути принципом взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, бо специфіка діяльності у сфері охорони державного кордону від різноманітних загроз вимагає наявності відповідної спеціалізації та компетентності у співробітників Держприкордонслужби й інших правоохоронних органів.

Під час розгляду принципів взаємодії часто звертається увага водночас на узгодженість дій взаємодіючих суб'єктів і самостійність кожного з них у межах наданих їм повноважень. Дійсно, В. Малюга підкреслює, що взаємодія ґрунтується на взаємозв'язку, передбачає спільну, узгоджену діяльність елементів системи, але водночас і чітке розмежування їх прав та обов'язків. Кожен із них, діючи в межах своєї компетенції, намагається досягти єдиної мети [13, с. 63–64]. Відповідно, взаємодія Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами не є винятком, і одним із її принципів є узгодженість дій суб'єктів і самостійність кожного з них у межах їх повноважень.

І. С. Соха, розглядаючи принципи взаємодії органів профілактичної діяльності, виділяє також принцип науковості, під яким пропонує розуміти використання форм, методів і засобів профілактичної

діяльності, розроблених і схвалених наукою [14, с. 207], а тому можна зробити висновок, що у взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами також мають урахуватися висновки та пропозиції останніх наукових досліджень, що дозволить постійно вдосконалювати взаємодію між ними відповідно до потреб розвитку суспільства та держави.

Підсумовуючи зазначені принципи взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами, пропонуємо поділяти їх на загальні, як-то верховенство права, законність, поважання і дотримання прав і свобод людини та громадянина, рівність суб'єктів взаємодії, науковість та плановість, і спеціальні: персональна відповідальність керівництва та співробітників суб'єктів взаємодії за її наслідки, поєднання гласних, негласних і конспіративних форм і методів діяльності, оперативність, професіоналізм співробітників суб'єктів взаємодії, узгодженість дій суб'єктів взаємодії та самостійність кожного з них у межах їх повноважень.

Висновки

Під принципами взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами слід розуміти загальні науково обґрунтовані та формально визначені положення, які є основою для виникнення, здійснення та припинення взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами з метою виконання ними покладених на них національними законодавством завдань з охорони державного кордону. Водночас вбачається доцільним поділяти принципи взаємодії Держприкордонслужби з іншими правоохоронними органами на загальні та спеціальні.

Список бібліографічних посилань: 1. Музичук О. М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 150 с. 2. Бурбика В. О. Адміністративно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 20 с. 3. Забрда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 19 с. 4. Пастернак І. М. Принципи взаємодії Державної прикордонної служби України з правоохоронними органами. *Наше право*. 2017. № 1. С. 96–103. 5. Оверченко Ю. А. Особливості взаємодії оперативних підрозділів Державної прикордонної служби України у сфері конфіденційного співробітництва з іншими суб'єктами. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2 (86). С. 294–304. 6. Ботвінов Р. Реалізація принципу захисту прав людини публічною службою особливого призначення в Україні. *Vishegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 3. С. 26–31. 7. Авакян Т. А. Верховенство права як основоположний принцип державної політики у сфері внутрішніх справ. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 2 (10). С. 124–134.

8. Демків Д. М. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2019. 20 с. **9.** Плахотний М. П. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими структурами та органами сектору безпеки і оборони в сфері забезпечення прикордонної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 19. С. 119–122. **10.** Олійник В. М. Поняття та принципи взаємодії при виявленні та розкритті злочинів у сфері господарської діяльності. *Форум права*. 2012. № 2. С. 511–518. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_2_82.pdf (дата звернення: 04.11.2019). **11.** Фомін С. Б. До питання щодо системи принципів оперативної-розшукової діяльності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 17, т. 2. С. 115–118. **12.** Ляшук Р. М. Спеціальні принципи діяльності відділів прикордонної служби. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2013. № 1. С. 238–247. **13.** Малюга В. Загальна характеристика взаємодії слідчого у кримінальному провадженні. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 7. С. 61–65. **14.** Соха С. І. Профілактика адміністративних правопорушень: поняття та зміст. *Митна справа*. 2014. № 2 (92). С. 206–211.

Надійшла до редколегії 07.11.2019



Baidyuk I. I. Principles of Interaction between the State Border Guard Service of Ukraine and Other Law Enforcement Agencies

The author has studied the essence of the principles of interaction of the State Border Service with other law enforcement agencies, which is conditioned by the importance of ensuring proper protection of the state border in the current conditions of the state development. The main method of the research was the method of critical analysis, which made it possible to analyze the provisions of the current national legislation and the approaches in the scientific doctrine to understanding the principles of interaction of the State Border Service of Ukraine with other law enforcement agencies. The content of the concept of "principles of interaction" has been clarified. The definition of the concept of "principles of interaction of the State Border Guard Service with other law enforcement agencies" has been formulated. The author has revealed the content of such principles of interaction of the Border Guard Service with other law enforcement agencies as: the rule of law, legality, respect and observance of human and citizen rights and freedoms, equality of the subjects of interaction, scientific nature, planning, personal responsibility of the management and employees of the subjects of interaction for its results, combination of open, secret and conspiratorial forms and methods of activity, promptness and professionalism of the employees of the subjects of interaction, coherence of actions of the subjects of interaction and independence of each of them within their powers. The author has offered to classify the principles of interaction of the Border Guard Service with other law enforcement agencies, by dividing them into general and special ones.

Key words: principles, interaction, State Border Service of Ukraine, law enforcement agencies.



Вікторія Русланівна Біла,

кандидат юридичних наук, доцент,

Університет державної фіскальної служби України (м. Ірпінь),

факультет підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції (заступник начальника);



<https://orcid.org/0000-0002-8201-219X>,

e-mail: bila.viktoria@nusta.edu.ua

**НОРМАТИВНІ АКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:
ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ**

Презентовано авторську спробу групування нормативних актів публічної адміністрації. Уточнено критерії класифікації нормативно-правових актів публічної адміністрації. Запропоновано підхід до розмежування компетенції органів публічної адміністрації стосовно ухвалення нормативно-правових актів. Доведено доцільність поділу нормативно-правових актів публічної адміністрації за ознакою функціонального призначення на програмні, регламентаційні, правонадільючі, компетенційні, статутні та структурні акти й акти планування. Виділено змістовні характеристики кожного із зазначених класів нормативно-правових актів.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, публічна адміністрація, класифікація, компетенція, програмний акт.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Сучасне співвідношення підзаконних і законодавчих актів, кількість нормативних актів публічної адміністрації, яка без урахування нормативних актів органів місцевого самоврядування у Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів налічує понад 28 000 одиниць, та інституцій, уповноважених здійснювати нормативно-правове регулювання суспільних відносин, вимагають їх систематизації та групування, одним із способів здійснення якого є класифікація.

За справедливим твердженням М. С. Кагана, класифікація як метод наукового пізнання, безумовно, володіє низкою переваг у дослідженні державно-правових явищ: класифікації підлягає реально існуюча різноманітність об'єктів, вона завжди є відкритою для будь-яких нововиявлених елементів та ознак, об'єднуючи одні об'єкти та виключаючи інші; класифікація розкриває реальні взаємозв'язки елементів явища, властиву йому діалектику одиничного, особливого та загального [1, с. 55]. Дійсно, наявне різноманіття нормативних регуляторів відносин публічного адміністрування значно збагачує

зміст та обсяг поняття підзаконного нормативно-правового акта і водночас вимагає оновлення уявлень про співвідношення та взаємозв'язки, ієрархію та юридичну силу таких актів.

Стан дослідження проблеми

Ураховуючи значимість проблематики нормативно-правових актів, і теорія права, і наука адміністративного права вже виробили низку класифікаційних критеріїв, що достатньо об'єктивно відображають їх наявне різноманіття.

Так, уже класичними підставами для класифікації нормативно-правових актів публічної адміністрації стають юридична сила, суб'єкт видання (суб'єкт правотворчості), обсяг і характер дії акта, його зовнішня форма, галузева належність і предмет правового регулювання [2, с. 281; 3, с. 125–126; 4, с. 194; 5, с. 231; 6, с. 11]. Також учені пропонують здійснювати поділ нормативно-правових актів за ступенем загальності правових норм (загальні та конкретизаційні), характером волевиявлення (акти встановлення, зміни та скасування норм права) [5, с. 231] та за іншими критеріями, які найбільш повно висвітлено у дослідженні Я. В. Романова «Підзаконні акти: загально-теоретична характеристика», поданому на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук [6, с. 11].

Указані підходи загалом задовольняють потреби теорії та практики, однак потребують конкретизації та уточнення, враховуючи посилення ролі органів професійного самоврядування у регулюванні суспільних відносин, сервісну спрямованість і транспарентність діяльності публічної адміністрації, що зумовило появу низки атипових нормативних регуляторів і, відповідно, необхідність їх наукового осмислення у системі нормативно-правових актів публічної адміністрації.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є аналіз наявних у теорії права та доктрині адміністративного права підходів до класифікації нормативно-правових актів публічної адміністрації та їх удосконалення з урахуванням зміни інституційного та функціонального аспектів існування публічної адміністрації.

Ця мета досягається шляхом вирішення *завдання* щодо виявлення емпіричної множини нормативно-правових актів публічної адміністрації та встановлення місця її окремих частин у класифікаційному поділі таких актів.

Наукова новизна дослідження

У статті сформульовано низку нових теоретичних висновків, узагальнень і пропозицій, зокрема уточнено обсяг поняття «локальні нормативно-правові акти публічної адміністрації», запропоновано

напрями вдосконалення компетенції органів публічної адміністрації стосовно ухвалення нормативно-правових актів, встановлено місця атипових нормативно-правових актів у системі нормативних регуляторів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу

Якісне виконання логічних операцій зі складовими поняття вимагає встановлення сутності та правил виконання відповідних дій, що дозволить запобігти формуванню помилкових тверджень. Так, класифікація як логічна операція поділу обсягу поняття на групи (класи) на підставі різних ознак може призвести до штучного конструювання максимально можливої кількості класифікацій, які, однак, не розкриватимуть видового та якісного розмаїття досліджуваного явища.

Відповідно, класифікація повинна будуватись за певними правилами: здійснюватись за однією ознакою, інші ознаки у процесі поділу не повинні застосовуватись; підставами наукової класифікації повинні бути найголовніші властивості досліджуваної сукупності; кожен компонент класифікації виділяється через те, що відображає один із можливих проявів підстави класифікації; необхідно максимально точно визначити підстави класифікації та виділені види; сума компонентів класифікації повинна дорівнювати обсягу класифікованої сукупності предметів, а компоненти класифікації повинні виключати один одного [7, с. 67].

Зважаючи на завдання дослідження та викладені правила застосування наукового методу їх досягнення, дослідницький інтерес становить критерій сфери дії нормативного акта, під яким розуміють або територію дії, або адресатів приписів, і розрізняють загальні, міжвідомчі, відомчі та місцеві акти [6, с. 11], загальні, відомчі, місцеві, локальні; загальнообов'язкові, спеціальні й локальні [5, с. 231]; акти загальної дії, акти обмеженої дії (спеціальні) й акти виняткової дії (надзвичайної) [2, с. 281; 4, с. 194]; внутрішні та зовнішні нормативні акти [8, с. 150–151]. Іноді поділ на відповідні групи здійснюють за ознакою юридичної сили [9, с. 19]. Ураховуючи те, що сфера дії акта є безпосередньо пов'язаною із його компетенцією, до цього ж способу поділу нормативних актів варто віднести їх виділення за характером компетенції органів, які видають акти, за яким розрізняють загальні, галузеві та функціональні акти. Перші регулюють відносини в усіх сферах і галузях (акти Уряду та Президента України, постанови Верховної Ради України), другі – відносини, пов'язані з якоюсь однією галуззю публічного управління (акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), треті регулюють одну чи кілька публічних функцій (наприклад, акти фіскальної служби) [10, с. 356].

Як уявляється, найбільш обґрунтованим і доцільним є використання ознаки компетенції органу публічної адміністрації, яка визначатиме юридичну силу, час і територію дії та коло осіб, на яких розповсюджуватиметься регулюючий вплив акта, що дозволить виділяти такі їх групи: загальні, міжвідомчі, відомчі, місцеві та локальні акти.

Так, ознака «загальності» акта пов'язується не лише з територією його дії, а і з предметом регулювання, яким є права й обов'язки громадян і юридичних осіб та порядок їх реалізації у відносинах із публічною адміністрацією, що обов'язково підлягають державній реєстрації. До таких актів варто відносити нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України [8, с. 150–151], міністерств, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом і національних комісій. Підкреслимо, що саме міністерства відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» уповноважені здійснювати нормативно-правове регулювання однієї чи декількох сфер суспільного життя¹, а наявність правотворчих повноважень може розглядатись як підстава для визнання спеціального статусу центрального органу виконавчої влади.

До відомчих нормативних актів публічної адміністрації варто відносити ті, що регулюють внутрішньоуправлінські відносини в системі органів публічної адміністрації й не повинні стосуватись прав та обов'язків приватних осіб і порядку їх реалізації. Адресатом їх приписів виступає апарат органу публічної адміністрації. Суб'єкти публічної адміністрації не мають права вимагати від приватних осіб виконання внутрішніх нормативних актів [8, с. 150–151]. Відомчі акти не повинні створювати нових норм права, вони уточнюють порядок реалізації приписів вищих органів і загальних нормативно-правових актів. Іноді такі акти за ознакою спрямованості регулюючого впливу називають внутрішніми.

Визначення міжвідомчих нормативно-правових актів досить вдало сформульовано у Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади як акта, що є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт².

Дія місцевих нормативно-правових актів обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці [8, с. 150–151]. До таких актів варто відносити акти органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

¹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI : ред. від 25.09.2019.

² Там само.

Важливо уточнити особливість локальних нормативно-правових актів публічної адміністрації, які розуміються як такі, що діють лише в межах конкретного підприємства, установи чи організації (нормативні акти керівників підприємств, установ, організацій) [8, с. 150–151]. Навряд чи питання корпоративного управління навіть державних підприємств, установ та організацій становлять предмет адміністративного права. Однак є низка актів управлінського характеру, які стосуються певної групи суб'єктів адміністративного права та визначають обов'язкові для них правила поведінки. Ідеться про обов'язкові акти органів професійного самоврядування, наприклад Правила адвокатської етики, порядок допуску до складання кваліфікаційного іспиту. Порядок складання кваліфікаційного іспиту та методика оцінювання результатів складання кваліфікаційного іспиту для набуття права на заняття адвокатською діяльністю в Україні, затверджений рішенням Ради адвокатів України від 01.06.2013 № 154, Порядок делегування (передачі) аудитором свого голосу іншому аудитору для участі в з'їзді аудиторів України, затверджений рішенням Ради Аудиторської палати України від 13.12.2018 № 5/3, тощо.

Наступним рівнем поділу нормативно-правових актів публічної адміністрації є їх класифікація залежно від функціонального призначення. За цією ознакою нормативні акти поділяють на програмно-цільові, регламентаційні, статутні та правонаділяючі [6, с. 11; 11, с. 62; 12, с. 288].

Класифікуючи нормативні акти публічної адміністрації за функціональним призначенням, варто розрізняти компетенційні, структурні та статутні акти, необхідність розмежування яких зумовлюється їх змістом. Компетенційними актами визначаються сфера відповідальності, основні завдання та повноваження, управлінські зв'язки всередині органу публічної адміністрації та його організаційно-правова форма; структурними актами визначаються територіальний і функціональний устрій органів публічної адміністрації, розподіл повноважень тощо, а статутними – порядок управління та функціонування публічної інституції.

Варто звернути увагу на характеристику статуту територіальної громади, яким визначаються права, обов'язки та гарантії прав, форми участі жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення і засади громадського контролю та звітування посадових осіб місцевого самоврядування тощо [13]. На думку Т. О. Малиновської, статут володіє вищою юридичною силою відносно інших актів, які ухвалюються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів і посадових осіб місцевого самоврядування (юридична дія по вертикалі); здатністю виступати нормативною основою подальшої локальної нормотворчості територіальної громади, її органів

та посадових осіб (юридична дія по горизонталі); особливим процесуально-процедурним порядком ухвалення, зміни та доповнення (муніципальний статутний процес) тощо [14, с. 12]. Зазначеними властивостями володітимуть і інші статутні акти публічної адміністрації.

Наступними підгрупами розглядуваної класифікації варто назвати програмно-цільові акти й акти планування. Такі акти не породжують безпосередньо настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни чи припинення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків і, відповідно, правовідносин, що, однак не означає втрату ними ознак нормативності. Такі «атипові» нормативно-правові акти рідко стають предметом наукового пошуку у науці адміністративного права, однак вивчаються під час дослідження адміністративно-правового статусу владних суб'єктів і перспектив удосконалення публічного адміністрування у певній галузі.

До актів-програм належать, наприклад, Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року, Стратегія інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей і Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Зауважимо, що такі правові акти Кабінету Міністрів України набувають правової форми розпорядження, тобто акта з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, а відповідні правові акти центральних органів виконавчої влади – форми наказу, який через відсутність державної реєстрації може мати лише організаційно-розпорядчий характер.

Втім, такий підхід не відповідає юридичній природі цих актів. Так, дослідники справедливо наголошують на їх нормативно-правовій природі. Е. В. Третяк обґрунтував регулюючий вплив управлінських програм як таких, що містять у собі нормативні приписи, якими визначаються концептуальні засади розвитку відповідних суспільних відносин [15, с. 8, 173]. І. М. Маланич говорить про стратегічні нормативні акти як про юридичні документи, що видаються за правотворчою процедурою компетентним органом державної влади й містять структуровані в порядку перспективного планування норми, що стосуються загальних основ (ідей), цілей, завдань і принципів розвитку будь-якої сфери правового регулювання суспільних відносин [16, с. 125]. О. А. Кірілових уживає термін «доктринальний правовий акт» для позначення спеціального нормативно-правового акта, спрямованого на регулювання цілей, напрямів, пріоритетів, змісту і способів реалізації державної та муніципальної політики на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективи [17, с. 114].

Відповідно, правову форму вищеназвані волевиявлення публічної адміністрації повинні знаходити у постановах і наказах нормативного характеру.

У літературі наводяться і ознаки таких актів, що відрізняють їх від інших правових актів: вони затверджуються актом уповноваженого органу публічної адміністрації або посадовою особою, в цих актах превалюють норми-ідеї, норми-принципи, норми-цілі й норми-завдання; вони мають змішану юридичну природу, крім правових норм, вони мають у собі наукові обґрунтування та дефініції, доктринальні та концептуальні положення та інформаційні елементи, системі заходів їх реалізації та критеріальну основу оцінювання ефективності; призначаються для організації довгострокової узгодженої діяльності суб'єктів права, як правило, мають комплексний об'єкт регулювання та є правостворюючими: передують ухваленню низки правових актів різних видів, призначених для реалізації перспективних перетворень [17, с. 115; 18, с. 14–15; 19, с. 29].

Юридична сила актів-програм залежатиме від суб'єкта, який затвердив цей акт, – чим вищим є його місце в ієрархії органів виконавчої влади, тим вищою юридичною силою такий акт володітиме.

Наступна група нормативно-правових актів публічної адміністрації – акти планування, які, на відміну від програмних актів, чинять реальний організаційний вплив на суспільні відносини. Прикладами таких актів можуть бути План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019–2020 роки, плани заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову і митну політику, плани-графіки проведення планових заходів державного контролю (нагляду) тощо.

Розглядаючи акти планування, неможливо не звернути увагу на обґрунтування наявності актів-планів як самостійного інституту в діяльності публічної адміністрації. Так, І. В. Патерило запропонував визначати акти-плани як затверджені адміністративним актом самостійні інструменти діяльності публічної адміністрації, які застосовуються нею для задоволення певних публічних інтересів шляхом визначення комплексу необхідних для здійснення заходів на майбутній період, реалізація яких спричиняє (може спричинити) настання правових наслідків для приватних осіб [20, с. 18].

З одного боку, такі акти-плани не містять конкретного визначення особи або осіб, їх дія не вичерпується виконанням, і вони не мають визначеного строку, з іншого – такі акти не встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин і не містять норм права. У зв'язку з цим пропонується віднести акти планування до окремої групи актів, які видаються суб'єктами публічної адміністрації, процедури їх ухвалення наблизити до процедури видання індивідуального акта, а процедуру оскарження в адміністративних судах – до нормативного [21, с. 155–156].

Віднесення до категорії актів-планів лише тих із них, що зумовлюють правові наслідки для приватних осіб, пов'язано, перш за все, з предметом дослідницького пошуку: якщо розглядають інструменти публічного адміністрування, то до уваги беруться лише ті акти-плани, що спричиняють або можуть спричинити настання правових наслідків для приватних осіб [21, с. 152], якщо ж говорити про правові форми діяльності публічної адміністрації, то обсяг таких актів-планів буде набагато ширшим.

Висновки

Класифікація нормативних актів публічної адміністрації дала змогу уточнити наявні підходи до виділення видів відповідних актів і способів їх групування. Так, за ознакою компетенції суб'єкта публічної адміністрації запропоновано вирізняти загальні, відомчі, міжвідомчі, місцеві та локальні нормативні акти. Аналіз сутності кожного з компонентів класифікаційного поділу дозволяє внести пропозиції щодо розмежування компетенції органів публічної адміністрації стосовно нормативного регулювання суспільних відносин: ухвалення загальних актів повинно стати виключною компетенцією Кабінету Міністрів України та міністерств, а інші центральні органи виконавчої влади повинні бути уповноважені лише на відомчу нормотворчість. Указано на необхідність переосмислення обсягу локальних актів, під якими доцільно розуміти нормативні акти органів професійного самоврядування суспільно значимих професій. Вивчення емпіричної множини нормативно-правових актів дозволило доповнити їх класифікаційний поділ виділенням їх різновиду за ознакою функціонального призначення та встановити місце низки атипових нормативно-правових актів у системі нормативних регуляторів відносин публічного адміністрування.

Список бібліографічних посилань: **1.** Каган М. С. Избранные труды : в 7 т. СПб., 2006. Т. 1. 356 с. **2.** Загальна теорія держави й права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, А. В. Авраменко та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с. **3.** Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. 192 с. **4.** Луць Л. А. Загальна теорія держави і права : навч.-метод. посіб. Київ : Атіка, 2007. 412 с. **5.** Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави й права : підручник. Київ : Кондор, 2006. 478 с. **6.** Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. 20 с. **7.** Сырых В. М. История и методология юридической науки : учеб. М. : Инфра-М, 2014. 464 с. **8.** Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, С. Стеценко та ін. Херсон : Одлі-Плюс, 2018. 446 с. **9.** Дзюбенко О. Л. Ознаки та види відомчих підзаконних актів як результат застосування юридичної техніки. *Юридичний науковий електронний*

журнал. 2018. № 1. С. 18–21. URL: http://lsej.org.ua/1_2018/5.pdf (дата звернення: 01.12.2019). **10.** Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 805 с. **11.** Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 198 с. **12.** Бахрах Д. Н., Россинский В. Б., Старилов Ю. Н. Административное право России : учеб. / за ред. Д. Н. Бахраха. М. : Норма, 2000. 624 с. **13.** Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади / М-во регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Київ, 2019. 98 с. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf> (дата звернення: 01.12.2019). **14.** Малиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 20 с. **15.** Третьяк Е. В. Правоохоронні програми як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 230 с. **16.** Маланыч И. Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России. *Юридические записки Воронежского государственного университета*. 2009. № 22. С. 117–130. **17.** Кирилловых А. А. Правовая доктрина и доктринальность в праве: к вопросу об источниках правового регулирования. *Законодательство и экономика*. 2015. № 8. С. 110–122. **18.** Афиногенов Д. А., Воронин В. В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2014. № 2. С. 11–20. **19.** Любитенко Д. Ю. Правовая доктрина в системе источников российского права. *Вестник Волгоградской академии МВД России*. 2010. № 4. С. 27–34. **20.** Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с. **21.** Питання адміністративного права / за ред. Н. Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. 182 с.

Надійшла до редколегії 03.12.2019



Bila V. R. Public Administration's Regulatory Acts: Classification Issues

The author has attempted to group public administration's normative acts. The advantages of classification as the method of cognition of state and legal phenomena and rules of its conduction have been outlined. The criteria for classification of public administration's regulatory acts have been clarified. That made it possible to specify the content of the components identified as a result of the classification. The author has emphasized the necessity of forming theoretical system of regulatory acts as forms of public administration, establishing their clear hierarchy and competent independence.

Based on the competence of the public administration entity, it has been offered to distinguish general, departmental, interagency and local regulatory acts. The author has offered to improve the competence of public administration agencies with regard to normative and legal

regulation of public administration relations. The author has indicated on the need to rethink the scope of the concept of local regulatory acts and has offered to include exclusively the acts of professional self-government agencies of socially important professions. The author has emphasized on the necessity to set general requirements for local rule-making in order to avoid procedural violations.

According to the functional purpose, the author has offered to distinguish program, regulatory, law enforcement, competence, statutory and structural acts, as well as planning acts. Competent acts define the sphere of responsibility, main tasks and powers, managerial relations within the agency of public administration and its organizational and legal form; structural acts – the territorial and functional structure of public administration agencies, distribution of powers, etc., statutory acts – the procedure of management and functioning of public institution. Program and planning acts do not cause the immediate effects of legal consequences such as the emergence, change or termination of subjective rights and legal obligations and related legal relations, which, however, does not mean that they do not lose the features of normativity. The legal force of such acts will depend on the entity that approved the act: the higher its place in the hierarchy of executive authorities, the higher its legal power.

Key words: regulatory act, atypical act, public administration, classification, competence, program act.

УДК 342.7(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.08>

Петрос Валко,

*Науково-дослідний інститут публічного права (м. Київ),
науковий співробітник;*

 <https://orcid.org/0000-0003-2244-6620>,
e-mail: Valko.Petros@gmail.com

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРАВА ОСОБИ НА БЕЗОПЛАТНУ ВТОРИННУ ПРАВОВУ ДОПОМОГУ

У статті на підставі аналізу наукових позицій учених, а також аналізу європейських нормативних актів, спрямованих на забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу, та рішень Європейського суду з прав людини виокремлено основні критерії необхідності надання особі безоплатної правової допомоги та можливості адаптації європейського досвіду в Україні.

Ключові слова: європейський досвід, правова допомога, правнича допомога, безоплатна вторинна правова допомога, адвокат, адміністративне судочинство.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Сьогодні європейські держави вибудували свої системи надання безоплатної вторинної правової допомоги громадянам таким чином, щоби вони максимально відповідали стандартам згідно із Загальною декларацією прав людини, Європейською Конвенцією про захист прав людини і практикою Європейського Суду з прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, практикою Комітету ООН з прав людини, Принципами і керівними настановами ООН щодо доступу до правової допомоги в системі кримінального правосуддя та іншими документами ООН у цій сфері [1, с. 29].

Правові юрисдикції європейських держав спрямовані на забезпечення безперешкодного доступу громадян до правових інструментів захисту та справедливого суду. При цьому не існує єдиного уніфікованого законодавчого акта, який би використовувався усіма державами і забезпечував однаковий рівень захисту громадянам у різних країнах [1, с. 36].

Стан дослідження проблеми

На важливість проблеми регламентації права особи на безоплатну вторинну правову допомогу зверталась увага в наукових працях учених, а саме: В. Б. Авер'янова, О. А. Банчука, О. М. Бандурки, В. В. Галунька, Т. О. Гуржія, О. В. Джафарової, Т. О. Коломоєць, А. Т. Ком'юка, О. В. Кузьменко, А. А. Манжули, Р. В. Мирнока, С. В. Петкова,

М. В. Стаматіної, Є. Ю. Соболя, С. О. Шатрави, Р. В. Шаповала, Є. Ф. Шкробець тощо.

Мета та завдання статті

З огляду на здійснення системних реформ в Україні та враховуючи особливості надання адвокатами правничої допомоги при захисті прав та інтересів, охоронюваних законом, а також напрацьовані і втілені здобутки наукової думки та практичного досвіду, зокрема європейського, закріпленого у міжнародних нормативно-правових документах, видається доцільним використання позитивного європейського досвіду при побудові у найближчому часі сильної та високопрофесійної адвокатури України, особливо при створенні дієвого організаційно-правового механізму захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні [2, с. 93–94]. У зв'язку з цим основна *мета* статті полягає у дослідженні європейського досвіду регламентації права особи на безоплатну вторинну правову допомогу в адміністративному судочинстві та можливості його адаптації в Україні.

Для досягнення мети дослідження поставлені наступні *завдання*: розглянути позиції вчених щодо необхідності впровадження європейського досвіду з регламентації права особи на безоплатну вторинну правову допомогу в національну систему захисту права особи, а також проаналізувати Європейські нормативні акти та рішення Європейського Суду з прав людини щодо виокремлення основних критеріїв необхідності надання особі безоплатної правової допомоги.

Наукова новизна дослідження

У роботі зроблена спроба на підставі аналізу наукових позицій учених, а також Європейських нормативних актів, спрямованих на забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу, та рішень Європейського суду з прав людини виокремити основні критерії необхідності надання особі безоплатної правової допомоги та можливості адаптації європейського досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу

Створення системи надання безоплатної правової допомоги в Україні є конструктивною відповіддю Уряду України на реальні потреби суспільства та критику міжнародної спільноти. Навіть більше – це сигналізує про новий та вкрай необхідний підхід до задоволення потреб уразливих верств суспільства в Україні. Безоплатна правова допомога є основою розширення доступу до правосуддя, реалізації права на справедливий суд, закріпленого у статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [3, с. 5].

Зазначимо, що у Резолюції 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» було закріплено зобов'язання щодо покращення доступу до правосуддя шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги

відповідно до стандартів Ради Європи та практики Європейського Суду з прав людини [3, с. 5].

С. В. Оверчук підтримує позицію щодо необхідності впровадження стандартного методу як оцінки, так і подальшої перевірки матеріального стану претендентів на безоплатну правову допомогу. Безоплатна правова допомога захисника у контексті статті 6 § 3 (с) Європейської Конвенції про захист прав людини має надаватися у період «нужденності», коли особа не має можливості оплатити послуги власного адвоката [4]. Законодавство України має врахувати зміни майнового стану особи та членів його сім'ї за період надання безоплатної правової допомоги та передбачити механізм моніторингу у встановлених часових межах. У разі встановлення факту подання особою неправдивих відомостей або фальшивих документів, що стали підставою для віднесення особи до категорій осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, має бути передбачена відповідальність та деталізована процедура компенсації витрат державних коштів. Процедура надання такої допомоги повинна бути максимально конкретизована і приведена у відповідність до ключових рішень Страсбурзького суду [4].

С. В. Вилков звертає увагу на те, що чинне законодавство провідних європейських держав світу має свої «тонкощі» у вирішенні питання стосовно надання безоплатної правової допомоги, яке визнається складовою конвенційного права на правову допомогу. Як ключові компоненти безоплатної правової допомоги також розглядається право на кваліфіковану допомогу захисника, право на самостійний вибір захисника і відмова від нього, право на спілкування з захисником і забезпечення конфіденційності таких взаємовідносин [5, с. 308]. Крім того, С. В. Вилков наголошує, що нормативні акти європейських країн спрямовані на реалізацію ефективної процедури та діючого механізму для рівного доступу кожної особи до отримання правової допомоги незалежно від її матеріального і майнового становища у будь-якому виді судочинства. При цьому основними підставами та умовами, які дозволяють особі скористатися безоплатною правовою допомогою, як свідчать положення міжнародних документів, є матеріальний критерій (фінансова неспроможність особи самостійно забезпечити себе цим правом), а також юридичний критерій (категорія справи, зокрема її фактична або правова складність, реальна загроза тривалого або довічного тюремного ув'язнення обвинуваченого або неспроможність власного захисту в останнього з об'єктивних причин) [5, с. 309].

С. В. Антонюк у своєму дисертаційному дослідженні зауважує, що юридична практика в Україні, в умовах реформування та модернізації, наближається до кращих юридичних практик європейських країн щодо створення дієвого (практичного) організаційно-правового механізму захисту прав і свобод людини та громадянина, а також

вирішення комплексу існуючих системних проблемних питань у сфері надання безоплатної правової допомоги [2, с. 33]. Водночас С. В. Антонюк на підставі результатів аналізу досвіду європейських країн щодо компонентів безоплатної правової допомоги дійшов висновку, що ряд європейських країн своїм внутрішнім законодавством передбачають повну монополію адвокатів на юридичному ринку (Австрія, Німеччина, Чехія, Кіпр та Угорщина) або часткову (Португалія, Норвегія, Литва та Бельгія), а також які не володіють будь-якою монополією на юридичні послуги (Швеція, Фінляндія) [2, с. 75].

Автори монографічного дослідження «Право особи на безоплатну правову допомогу» стверджують, що безоплатна правова допомога у більшості європейських країн здійснюється за рахунок державного бюджету, покриваючи витрати на захист частково або повністю залежно від майнового стану потребувачого. Крім того, національне законодавство кожної європейської держави прописує умови надання допомоги з урахуванням наявності майна, складу сім'ї, рівня доходів тощо. Правові юрисдикції різних держав визначають систему механізмів надання безоплатної правової допомоги. Існування інституту надання безоплатної правової допомоги, його законодавче підґрунтя і підтримка підвищує рівень довіри до держави з боку її громадян, сприяє підвищенню рівня та якості життя населення, а також є однією з гарантій держави щодо забезпечення основних прав і свобод громадян [1, с. 37].

У цілому ми можемо констатувати, що досвід європейських країн є доброю запорукою для створення інституційної та нормативної бази, необхідної для надання безоплатної правової допомоги, забезпечення фінансової спроможності та стабільності функціонування системи, що становлять собою важливі кроки до гарантованого захисту прав людини в Україні [3, с. 5].

Безпосереднє звернення до Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод дає можливість констатувати, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Крім того, передбачено, що кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має право захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя¹.

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950.

Виходячи зі змісту пункту 3 (с) ст. 6 цієї Конвенції виокремлюються дві ключові умови забезпечення права людини на безоплатну правову допомогу: 1) «умова стану» або так званій «тест на бідність, нужденність», в основі якого знаходиться фінансовий критерій, що дозволяє визначити брак в особі достатніх коштів для оплати юридичної допомоги допомоги захисника; 2) «умова суті» або «тест на наявність інтересів правосуддя», яка пов'язує надання безоплатної юридичної допомоги з вимогами інтересів правосуддя [5, с. 307].

У Резолюції (78) 8 Комітету Міністрів Ради Європи «Про юридичну допомогу та консультації» від 2 березня 1978 року звертається увага на те, що надання юридичної допомоги – це не прояв милосердя, а обов'язок, що покладений на суспільство. Крім того, передбачено, що юридична допомога завжди повинна здійснюватися особою, що має право практикувати як адвокат відповідно до юридичних норм даної держави, як у випадках, коли система юридичної допомоги передбачає участь захисника, так і у випадках, коли: а) сторони повинні бути представлені такою особою в судовому органі даної держави відповідно до закону цього держави; б) орган, правомочний розглядати прохання про надання юридичної допомоги, констатує, що послуги адвоката необхідні з огляду на конкретні обставини справи, що розглядається. Особа, якій надано допомогу, має бути, по можливості, вільною у виборі кваліфікованого захисника. Вочевидь, призначена захисником особа повинна отримати належну винагороду за роботу, виконану в інтересах особи, що користується юридичною допомогою¹.

У Резолюції (78) 8 Комітету Міністрів Ради Європи відтворюється відповідний принцип надання безоплатної правової допомоги, що має відповідне підтвердження державною гарантією, яка полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя.

Слід вказати, що в низці судових рішень Європейського суду з прав людини закріплюється безпосереднє право особи на правову допомогу, в тому числі й безоплатну, а саме: «Артіко проти Італії» від 13 травня 1980 р., «Пакеллі проти Німеччини» від 25 квітня 1983 р., «Круассан проти Німеччини (Croissant v. Germany)» від 25 вересня 1992 р., «Ван Гейсегем проти Бельгії» від 21 січня 1999 року, «Лагерблом проти Швеції (Lagerblom v. Sweden)» від 14 січня 2003 р., «Бендерський проти України» від 15 листопада 2007 р. «Нечипорук і Йонкало проти України» від 21 квітня 2011 р., «Душка проти України» від 3 лютого 2011 р. тощо.

Висновок

Слід констатувати, що європейський досвід регламентації права особи на безоплатну вторинну правову допомогу має відповідне

¹ Резолюція (78) 8 Комітету міністрів про юридичну допомогу та консультації : від 02.03.1978.

відображення в національному законодавстві України. Крім того, аналіз основних Європейських нормативних актів та рішень Європейського Суду з прав людини надає можливість виокремити основні критерії необхідності надання особі безоплатної правової допомоги, а саме: 1) вимога інтересів правосуддя; 2) складність судової справи; 3) необхідність у послугах адвоката з огляду на конкретні обставини справи; 4) фінансування юридичної допомоги покладається на державу.

Список бібліографічних посилань: 1. Данилевська Ю. О., Павлик Л. В., Петрович З. З., Цмоць У. О. Право особи на безоплатну правову допомогу. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 136 с. 2. Антонюк С. А. Особливості діяльності адвоката у цивільному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Львів, 2019. 219 с. 3. Огляд системи надання безоплатної правової допомоги в Україні / Координаційний центр з надання правової допомоги. Київ, 2017. 188 с. 4. Оверчук С. В. Умови надання безоплатної правової допомоги в контексті прецедентної практики Європейського суду з прав людини. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 1 (13). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16osvzpl.pdf> (дата звернення: 01.12.2019). 5. Вилков С. В. Міжнародно-правові стандарти у сфері забезпечення та реалізації права на правову допомогу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1 (22), т. 3. С. 306–310.

Надійшла до редколегії 05.12.2019



Valko P. European Experience in Regulating Human Right to Free Secondary Legal Aid

The author has analyzed the opinions of scholars on the necessity of introducing the European experience of regulating human right to free secondary legal aid into the national system of protecting human rights. It has been proved that the experience of the European countries is the key to creating the institutional and regulatory base necessary for providing free legal aid, ensuring the financial capacity and stability of the functioning of human rights protection system in Ukraine.

There author has defined two key conditions for ensuring human right to free legal aid: 1) the condition of the state or the "poverty and need test", which is based on a financial criterion, which allows to determine the lack of sufficient funds to pay for legal aid of a lawyer; 2) a condition of the essence or a "test for the interest of justice" that links the provision of free legal aid to the requirements of justice.


On the basis of the analysis of the basic normative acts of the European countries and the judgments of the European Court of Human Rights, the author has distinguished basic criteria of the necessity of rendering a person free legal aid: 1) demand of interests of justice; 2) the complexity of the court case; 3) the need for the services of a lawyer in regard to the particular circumstances of the case; 4) financing of legal aid by the state.

Key words: European experience, legal aid, aid and advice in legal matters, free secondary legal aid, a lawyer, administrative judicial proceedings.



Валентина Сергіївна Віткова,

кандидат юридичних наук,
Національний університет «Одеська юридична академія»,
кафедра конституційного права (доцент);

 <https://orcid.org/0000-0002-5819-8107>,
e-mail: Valentina_Vitkova@j.uu

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТА ПОРЯДОК
ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ
ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

Досліджено порушення права на доступ до публічної інформації як складової конституційного права людини і громадянина на інформацію. Аргументовано на основі отриманих емпіричних даних, що на практиці виникають випадки, в яких посадові особи органів державної влади, що є розпорядниками публічної інформації, надають недостовірну/неповну інформацію. Розкрито нормативно-правову регламентацію та досліджено порядок притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації; участь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у цьому процесі.

Ключові слова: право на доступ до публічної інформації, інформація, права людини, відповідальність, правопорушення.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Державно-правова дійсність, що в усьому характеризується відчутними людиноцентристськими тенденціями, повинна відповідати вимогам сучасності. Дійсно, демократичні держави характеризуються наявністю, перш за все, конституційного ладу. Конституційний лад визначає основи життєдіяльності країни із безумовним наданням пріоритету правам людини у відомій тріаді «людина – суспільство – держава». Однією із основоположних засад конституційного ладу виступає гуманізм. Гуманістична направленість державно-владної діяльності означає створення та подальше забезпечення дієвого механізму реалізації прав і свобод людини в державі.

Доступ до інформації є одним із найважливіших прав людини і громадянина. Якщо замислитись, то реалізація особистих, політичних, соціальних, економічних, культурних (духовних), екологічних та інших. прав прямо залежить від одного єдиного права – права доступу людини до інформації [1, с. 260].

Без належної нормативно-правової регламентації права на доступ до інформації неможлива побудова інформаційного суспільства, яке багато в чому формує суспільний лад країни. Міжнародний досвід переконливо демонструє стійку кореляцію між ступенем забезпечення доступу до публічної інформації та ступенем відкритості й транспарентності державної влади.

Стан дослідження проблеми

Різнібічні аспекти права на доступ до інформації та порушень, пов'язаних із ним, були у фокусі таких дослідників, як: Ю. В. Богдан, В. Т. Савицький, В. Володовська та ін. Водночас наразі наукові публікації, що зосереджувались би на наслідках, які настають за порушення права особи на публічну інформацію в Україні, відсутні.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є ґрунтовне дослідження нормативно-правової регламентації та розкриття порядку притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення права на доступ до публічної інформації як складової конституційного права людини і громадянина на інформацію. Відповідно до визначеної мети були поставлені і виконані наступні *завдання*: визначити поняття інформації та публічної інформації; проаналізувати проблематику надання недостовірної інформації розпорядниками публічної інформації; визначити поетапно порядок притягнення до відповідальності відповідних посадових осіб за порушення права на доступ до інформації.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що вперше у вітчизняній правовій науці були досліджені такі аспекти відповідальності, як нормативно-правова регламентація, та розглянутий порядок притягнення до відповідальності посадових осіб саме за порушення права на доступ до публічної інформації.

Виклад основного матеріалу

Інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді¹. Публічною інформацією є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про

¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI : ред. від 12.01.2019.

доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI¹. Таким чином, поняття «інформація» й «публічна інформація» співвідносяться між собою як ціле і частина.

За даними Інституту масової інформації із набуттям чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації» кількість інформаційних запитів від представників засобів масової інформації зростає у 20 разів [2, с. 69].

При цьому чинним законодавством серед основних принципів інформаційної політики держави зазначається забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII)². Видається, що зазначений принцип має виступати відправною точкою для побудови інформаційних відносин із органами державної влади в цілому та органами судової гілки влади зокрема.

Забезпечення розгляду запитів на отримання публічної інформації належить до повноважень територіальних управлінь Державних судових адміністрацій; апаратів місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів та ін. Так, відповідно до п. 4.27 Положення про територіальне управління державної судової адміністрації в Одеській області, ТУ ДСА в Одеській області забезпечує розгляд запитів на отримання публічної інформації³; апарат відповідного суду забезпечує розгляд запитів згідно із вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 42 ст. 8 Типового положення про апарат суду).

Незважаючи на деталізованість положень законодавства про доступ до публічної інформації та уявну однозначність його застосування, неможливо не погодитись із тим, що «забезпечення в Україні прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень і створення працюючих механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації – завдання не з простих»⁴. На практиці фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи (крім суб'єктів владних повноважень), тобто запитувачі інформації, досить

¹ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII : ред. від 16.07.2019.

² Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI : ред. від 12.01.2019.

³ Положення про територіальне управління Державної судової адміністрації України в Одеській області : затв. Головою Державної судової адміністрації України 25.09.2015 // Судова влада України : сайт. URL: [https://od.court.gov.ua/userfiles/polojennya\(2\).pdf](https://od.court.gov.ua/userfiles/polojennya(2).pdf) (дата звернення: 16.12.2019).

⁴ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII : ред. від 16.07.2019.

часто стикаються із неправомірною відмовою в наданні інформації, несвочасним або неповним наданням інформації або, що є найбільш суттєвим, – із наданням недостовірної інформації.

Надання недостовірної інформації розпорядниками публічної інформації виступає одним із найбільш складних проблемних аспектів з огляду на:

- 1) складність перевірки наданих запитувачеві інформації даних;
- 2) практично повну відсутність можливості доведення умисності в діях розпорядників інформації;
- 3) складності притягнення до відповідальності уповноважених посадових осіб.

Недостовірна інформація, що може бути надана її розпорядником, має часом суттєві негативні наслідки, особливо у випадку, коли вона використовується у:

- 1) практичній сфері – для подальшого обґрунтування позицій сторін у справі, для наступних звернень до органів державної та публічної влади з метою реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина та ін.;

- 2) науковій та освітній сфері – для подальшого обґрунтування наукових висновків, розроблених з метою удосконалення чинного законодавства, усунення правових колізій та прогалин тощо.

У разі якщо розпорядник інформації надає запитувачеві недостовірну інформацію, останній має право у визначений законодавством спосіб притягнути уповноважених посадових осіб до відповідальності.

У лютому 2020 року з метою визначення однозначності застосування норми про застосування регіональних коефіцієнтів, що використовувались при затвердженні штатних розписів судів, були зроблені запити на отримання публічної інформації до судів міста Одеса (Київського районного суду м. Одеса; Приморського районного суду м. Одеса; Суворовського районного суду м. Одеса; Малиновського районного суду м. Одеса; Одеського окружного адміністративного суду; Господарського суду Одеської області, а також до Територіального управління Державної судової адміністрації в Одеській області).

З огляду на те, що всі зазначені суди розташовані на території одного міста Одеса, логічним було б очікувати на отримання ідентичної інформації у відповідях, позаяк розмір регіонального коефіцієнта залежить від кількості населення, що проживає у відповідному населеному пункті.

Однак, резюмуючи та узагальнюючи отримані відповіді, можливо зазначити, що:

1) Київський, Приморський, Суворовський суди м. Одеса взагалі не є розпорядниками запитуваної інформації;

2) Малиновський районний суд м. Одеса відповів, що в 2017 році регіональний коефіцієнт не застосовувався, у 2018 році застосовувався коефіцієнт 1,25; в 2019 – 1,2;

3) Одеським окружним адміністративним судом та Господарським судом Одеської області було зазначено, що у 2017 році регіональний коефіцієнт не застосовувався; у 2018–2019 роках застосовувався регіональний коефіцієнт 1,25;

4) Територіальне управління Державної судової адміністрації в Одеській області взагалі зазначило, що впродовж 2017–2019 років застосовувався регіональний коефіцієнт 1,2.

Очевидно, що питома вага відповідей за запитувану інформацію об'єктивно не відповідає дійсності. Таким чином, для встановлення достовірної інформації із зазначеного питання необхідно було звернутись повторно – для запитування штатних розписів відповідних судів.

Із виникненням таких розбіжностей неминуче виникає питання щодо необхідності притягнення до відповідальності відповідних посадових осіб. Ситуація, викладена вище, цілком може бути кваліфікована як адміністративне правопорушення у розумінні статті 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме є порушенням права на інформацію та права на звернення. За змістом статті ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації має своїм наслідком накладення штрафу на посадових осіб від 25-ти до 50-ти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян¹.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є посадовою особою, що здійснює парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина в нашій державі. Відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції України будь-яка особа має право звернутися до Уповноваженого за захистом своїх прав², гарантованих Основним Законом та чинним законодавством. частиною 5 ст. 14 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР закріплено, що до обов'язків саме

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X : ред. від 20.11.2019.

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : ред. від 21.02.2019.

Омбудсмена належить здійснення парламентського контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації¹.

Особа, право на доступ до публічної інформації якої було порушено, може звернутися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в письмовій формі, зазначивши відомості за вимогою положень ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» (а саме: ПІБ, місце проживання, суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви/скарги, прохання/вимоги. Звернення підписується заявником(-ми), на ньому проставляється дата)².

Порядком подання звернень до Уповноваженого додатково роз'яснюється необхідність зазначити такі відомості: 1) найменування органу державної влади, місцевого самоврядування чи посадової особи, які порушили права; 2) у чому полягає порушення прав; 3) які заходи були вжиті задля поновлення прав; до яких органів чи посадових осіб зверталися (при цьому необхідно долучити копії відповідей зазначених органів та інші документи, необхідні для розгляду звернення); 4) про можливе звернення за захистом прав із порушеного питання до суду.

Уповноважені особи секретаріату або представники Омбудсмена наділені повноваженнями зі складання протоколів про адміністративні правопорушення за невиконання законних вимог Уповноваженого (ст. 188⁴⁰ КУпАП); порушення законодавства у сфері персональних даних (ст. 188³⁹ КУпАП); порушення права людини на інформацію та права на звернення (ст. 212³ КУпАП) за виключенням порушення права на інформацію згідно із Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»³.

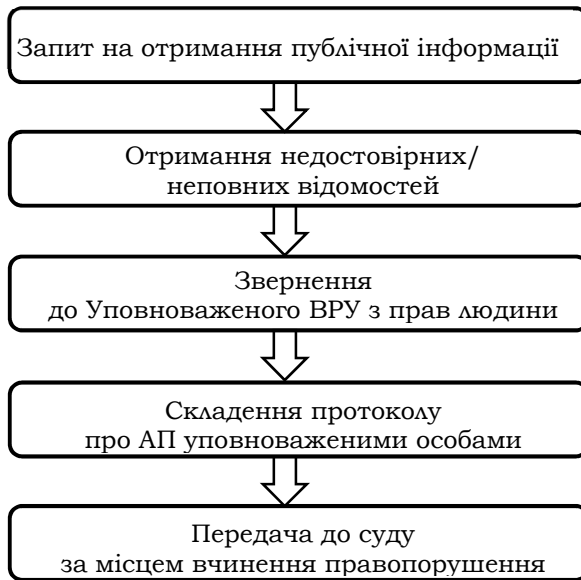
Наступним кроком, відповідно до положень п. 1.2. Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, відбувається складення таких протоколів уповноваженими особами, зокрема за «несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації»⁴. Після складення зазначений протокол із додатками направляється до відповідного суду за місцем вчинення правопорушення (див. схему).

¹ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР : ред. від 28.11.2019.

² Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР : ред. від 16.07.2019.

³ Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення : затв. Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16.02.2015 № 3/02-15 : ред. від 14.02.2018.

⁴ Там само.



Висновки

Резюмуючи слід зазначити, що на практиці в питанні нормативно-правової регламентації права на доступ до публічної інформації основний масив проблемних аспектів зосереджений переважно не в правовій частині, а в частині неухильного дотримання вимог та положень чинного законодавства посадовими особами, що є розпорядниками публічної інформації. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності за надання неправдивих/неповних відомостей інституціонально є доволі простим й ефективним. Однак не виникає необхідності говорити про те, що існує об'єктивна потреба в проведенні ґрунтовної роботи зі зміни підходу і, перш за все, ставлення посадових осіб органів державної влади до населення; необхідність вироблення поваги до людини як найвищої соціальної цінності в державі та підтримання високого бездоганного іміджу, що, серед іншого, сприятиме відновленню довіри населення до держави, її органів та посадових осіб.

Список бібліографічних посилань: 1. Віткова В. С. Право на доступ до інформації у рішеннях Європейського Суду з прав людини // Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 18 травня 2018 р.) : у 2 т. / МВС України, Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса : Гельветика, 2018. Т. 1. С. 260–262. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10726> (дата звернення: 16.12.2019). 2. Вітвіцький С. С. Публічна інформація в контексті контролю

громадян за діяльністю держави. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2017. № 1. С. 66–72. **3.** Макарова М. ВАСУ роз'яснив, як правильно застосовувати законодавство про доступ до публічної інформації (Частина 1). *Юрист&Закон*. 2016. № 42. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009761 (дата звернення: 16.12.2019). **4.** Порядок подання звернення до Уповноваженого // Уповноважений Верховної Ради України з прав людини : офіц. сайт. 08.10.2019. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/how-to-file-a-petition-to-the-commissioner/> (дата звернення: 16.12.2019).

Надійшла до редколегії 18.12.2019



Vitkova V. S. Normative and Legal Regulation and Procedure for Bringing Officials to Liability for the Violation of the Right to Public Information's Access

The article focuses on the violation of the right to public information's access as a constituent of the constitutional right of a person and citizen to information. It is substantiated on the basis of received empirical data that in practice there are cases, where officials of public authorities, who are the stewards of public information, provide inaccurate / incomplete information, in connection with which there is a need for an adequate response to the offense. Attention is drawn to the fact that the provision of inaccurate information by public information's stewards is one of the most complex problematic aspects for a number of reasons, in particular because of the complexity of verifying the information provided to the requester; the absence of possibility of proving intentionality in the actions of public information's stewards; the complexity of the prosecution of authorized officials.

Failure to provide information, unlawful refusal to provide information, untimely or incomplete provision of information, provision of false information is qualified by the current legislation as an administrative offense, which has the effect of bringing to justice.

The legal regulation is revealed and the procedure for bringing officials to administrative liability for violations of the right to public information's access is studied. The participation of the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights in this process is being researched.

It is concluded that, in practice, in regard to normative and legal regulation of the right to public information's access, the main array of problematic aspects is concentrated mainly not in the legal part, but in the part of strict compliance with the requirements and provisions of the current legislation by the officials, who are the stewards of public information. The procedure for bringing to administrative liability for giving false / incomplete information is institutionally quite simple and effective. However, there is no need to mention that there is an objective need to do a thorough job on changing the approach and, above all, the attitude of public officials to the population; the need to develop and cultivate respect for the individual as the highest social value in the state and maintain a high flawless image, which, among other things, will help to restore public confidence in the state, its agencies and officials.

Key words: the right of access to public information, information, human rights, liability, offenses.



УДК 355/359:342.9:343.16(477) DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.10>

Яна Віталіївна Гріненко,

*Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету,
кафедра адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки (здобувач);*



*<https://orcid.org/0000-0002-5227-7605>,
e-mail: alex2133@ukr.net*

ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Досліджено функції та повноваження Збройних Сил України у сфері протидії злочинності. Наголошено на доцільності та необхідності дослідження функцій та повноважень як структурних елементів адміністративно-правового статусу Збройних Сил України, що є особливо актуальним у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та приведення їх службової діяльності до стандартів НАТО. Проаналізовано нормативно-правові акти, що визначають функції та повноваження окремих структурних підрозділів Збройних Сил України. Запропоновано авторське бачення поняття «функції Збройних Сил України» та надано власну класифікацію функцій та повноважень Збройних Сил України.

Ключові слова: функції, повноваження, права й обов'язки, Збройні Сили України, адміністративно-правовий статус, протидія злочинності.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Розбудова України як демократичної правової держави передбачає низку заходів, спрямованих на реформування державного апарату, удосконалення діяльності органів державної влади, забезпечення функціонування інститутів громадянського суспільства тощо. Сьогодні держава перебуває в процесі, коли необхідно переглянути доктринальні позиції та концептуальні підходи функціонування всіх гілок державної влади, особливо тих державних органів, які здійснюють заходи із забезпечення внутрішньої безпеки від зовнішніх загроз та інших посягань.

Починаючи із 2014 року поступово назрівало питання реформування основного суб'єкта забезпечення внутрішньої безпеки держави та захисту її територіальної цілісності – Збройних Сил України. Сьогодні діяльність Збройних Сил України має бути пристосована до міжнародних стандартів діяльності воєнізованих органів та формувати, необхідно позбавити Збройні Сили України від надлишкових і застарілих спроможностей та поставити за мету – першочерговий

розвиток бойових спроможностей. В умовах проведення операції Об'єднаних сил на Сході України діяльність Збройних Сил України є надзвичайно важливою, а відтак реформування Збройних Сил України сьогодні є першочерговим завданням для керівництва держави та Сектору безпеки і оборони.

У процесі реформування державою повинні бути визначені основні завдання, функції та повноваження діяльності оновленого державного органу влади, тобто наразі спостерігається тенденція до зміни призначення Збройних Сил України з урахуванням стандартів НАТО. Відповідно наразі необхідно акумулювати ґрунтовні доктринальні дослідження сутності функцій та повноважень Збройних Сил України з урахуванням міжнародних стандартів та принципів НАТО задля досягнення поставленої мети та визначити основні напрямки їх діяльності.

Стан дослідження проблеми

Питання визначення функцій та повноважень Збройних Сил України наразі є мало дослідженими вітчизняними вченими. Але водночас з урахуванням проведення операції Об'єднаних сил на важливість досліджуваної проблематики було звернено увагу в працях учених з адміністративного, конституційного права та інших галузевих наук, зокрема: В. Б. Авер'янова, В. М. Александрова, О. С. Бодрука, А. П. Герасимова, С. Б. Клімова, А. Т. Комзюка, М. В. Кравчука, Н. І. Кузнецова, О. І. Кузьмука, А. М. Куліша, В. А. Ліпкана, С. Т. Полторака, Б. М. Ринажевського, П. І. Романова, І. С. Руснака, В. В. Сокурєнка, Б. В. Старого, Ю. М. Старилова, В. В. Чумака, Д. В. Швеця, В. П. Шкідченка та ін. Вказані науковці заклали значний фундамент для подальших наукових розробок, проте наразі виникає нагальна необхідність перегляду функцій та повноважень Збройних Сил України у зв'язку з приведенням їх діяльності у відповідність до стандартів НАТО.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є дослідження функцій та повноважень Збройних Сил України у сфері протидії злочинності. Зазначена мета дослідження конкретизується у наступних завданнях:

- розкрити сутність категорії «функції Збройних Сил України у сфері протидії злочинності»;
- висвітлити сутність та значення категорії «повноваження Збройних Сил України у сфері протидії злочинності»;
- визначити сучасний стан правового регулювання функцій та повноважень Збройних Сил України у сфері протидії злочинності;
- надати авторське визначення категоріям «функції Збройних Сил України у сфері протидії злочинності» та «повноваження Збройних Сил України у сфері протидії злочинності»;

Наукова новизна дослідження

Уперше надано авторське бачення понять «функції Збройних Сил України у сфері протидії злочинності» й «повноваження Збройних Сил України у сфері протидії злочинності» та надано авторську класифікацію функцій та повноважень Збройних Сил України у сфері протидії злочинності, що дозволило повною мірою висвітлити значення діяльності Збройних Сил України.

Виклад основного матеріалу

Функції Збройних Сил України неможливо розглядати поза межами визначення їх повноважень, оскільки функція – це виконання завдання, що здійснюється певним обсягом повноважень. Так, В. В. Чумак, досліджуючи сутність функцій, зазначає, що функції є провідними напрямками діяльності будь-якого державного органу, що визначають його соціальну роль та призначення [1, с. 303].

Семантичне розуміння поняття «функція» передбачає наступні значення: 1) специфічна діяльність організму людини, тварин, рослин, їхніх органів, тканин і клітин; 2) відправлення членами тіла своїх дій; 3) величина, що змінюється зі зміною незалежної змінної величини (аргументу); 4) позначення дій над кількістю [2, с. 824]; 5) явище, що залежить від іншого явища, є формою його виявлення та змінюється відповідно до його змін; 6) робота, кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; 7) призначення, роль чого-небудь [3, с. 1552].

У свою чергу, А. В. Коваль під функціями органу державної влади розуміє складові частини змісту його діяльності, що відображені у поставлених перед органом державної влади завданнях із забезпечення життєво важливих потреб керованого об'єкта і здійснюються шляхом реалізації покладених на нього повноважень [4, с. 105].

О. В. Пономарьов у своєму науковому дослідженні, що присвячене адміністративно-правовому статусу податкової міліції України, надає наступне визначення функцій податкової міліції України – це основні напрями її діяльності, що спрямовані на вирішення поставлених перед нею завдань. Саме функції розкривають призначення і основний зміст діяльності податкової міліції України [5, с. 58]. В. В. Чумак, досліджуючи функції Департаменту муніципальної поліції Естонської Республіки, зазначає, що, відповідно до законодавства Республіки Естонія, функції Департаменту муніципальної поліції покликані підтримувати правопорядок та забезпечувати законність у місті та поліпшити службу загальної поліції [6, с. 140]. А. В. Могілевський, наголошуючи на значенні визначення функцій трудового права, вказує, що якщо функції правових норм полягають у забезпеченні конкретизованого й деталізованого закріплення загальних масштабів (етапів) поведінки учасників трудових і тісно пов'язаних із

ними відносин, їх прав, обов'язків та гарантій, то на інших, більш високих рівнях системи трудового права здійснюються функції, які забезпечують юридичну узгодженість правового впливу, цілісне, єдине регулювання суспільно-трудових відносин [7, с. 90].

Загальновідомо, що через повноваження здійснюються функції. Як зазначає Ю. Г. Барабаш, визначення місця й ролі будь-якої владної інституції здійснюється не тільки через встановлення напрямків та форм взаємодії з іншими органами влади, але й через з'ясування основних напрямків діяльності цієї інституції, тобто її функцій [8, с. 257]. Отже, з метою визначення функцій Збройних Сил України розглянемо сутність такої категорії, як «повноваження».

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття «повноваження» у наступних значеннях: 1) право, надане кому-небудь для здійснення чогось; 2) права, надані особі або підприємству органами влади [3, с. 1000]. В юриспруденції категорію «повноваження» прийнято розуміти як сукупність прав та обов'язків уповноважених суб'єктів; сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів [9, с. 95; 10, с. 590].

Слід також наголосити на законодавчому визначенні повноважень. Так, відповідно до Концепції адміністративної реформи України, що затверджена Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», повноваження органу виконавчої влади – це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні» обов'язки). Для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття «компетенція». Центральне місце серед повноважень органу виконавчої влади посідають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані¹.

Отже, правову категорію «повноваження» становлять права й обов'язки Збройних Сил України, в тому числі і у сфері протидії злочинності, що спрямовані на реалізацію функцій та завдань Збройних Сил України відповідно до чинного законодавства. Відповідно

¹ Концепція адміністративної реформи України : затв. Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98.

функції Збройних Сил України будуть проаналізовані нами з визначенням їх повноважень.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Збройні Сили України» Збройні Сили України реалізують наступні функції: *забезпечення стримування збройної агресії проти України та відсічі їй; охорону повітряного простору та підводного простору у межах територіального моря; боротьба з тероризмом; забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.*

Відповідно до кожної із зазначених функцій Збройні Сили України мають відповідний обсяг прав та обов'язків.

Так, реалізуючи функцію забезпечення стримування та відсічі збройної агресії проти України, Збройні Сили України мають право:

1) застосовувати у разі крайньої необхідності зброю і спеціальні засоби до осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район здійснення зазначених заходів;

2) затримувати і доставляти осіб до органів Національної поліції України;

3) перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи;

4) здійснювати особистий огляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів та речей, які ними перевозяться;

5) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби, громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, виводити громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів, відбуксировувати транспортні засоби;

6) входити (проникати) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби для виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях;

7) використовувати із службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, у тому числі спеціальні, що належать громадянам (за їхньою згодою), підприємствам, установам та організаціям, крім

транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав та міжнародних організацій¹.

Правовою підставою для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та відновлення територіальної цілісності України є Конституція України, законодавство України та ст. 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй².

Реалізація функції *забезпечення стримування збройної агресії проти України та відсічі їй* передбачає наступні права Сил спеціальних операцій Збройних Сил України:

1) вживати заходів для захисту прав і свобод цивільного населення;

2) здійснювати із додержанням міжнародних зобов'язань України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципів і норм міжнародного права політико-дипломатичні, санкційні та інші заходи з метою відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно визнаного державного кордону;

3) вживати заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації;

4) розвивати із залученням ресурсів держави та міжнародної допомоги оборонний і безпековий потенціал України з метою відсічі збройній агресії Російської Федерації;

5) використовувати механізми двосторонньої міжнародної співпраці, міжнародних організацій та міжнародних судових інстанцій з метою збереження та посилення санкцій, що застосовуються щодо Російської Федерації членами міжнародного співтовариства³.

Слід виокремити низку функцій у сфері захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, а саме⁴:

1) захист основоположних політичних і громадянських прав і свобод людини;

2) вжиття заходів для звільнення Російською Федерацією, окупаційною адміністрацією Російської Федерації всіх незаконно затриманих, утримуваних громадян України;

¹ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18.01.2018 № 2268-VIII.

² Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду : від 26.06.1945.

³ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18.01.2018 № 2268-VIII.

⁴ Там само.

3) сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав;

4) сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб, зокрема шляхом реалізації заходів, визначених центральним органом виконавчої влади України, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій, на виконання відповідних рішень Кабінету Міністрів України;

5) надання правової та гуманітарної допомоги, у тому числі із залученням міжнародної допомоги, зокрема надання медичних та соціальних послуг на контрольованих Україною територіях;

6) сприяння підтриманню культурних зв'язків;

7) забезпечення доступу до навчальних закладів та засобів масової інформації України [11, с. 110].

Для забезпечення реалізації зазначених функцій Збройні Сили України мають право здійснювати заходи щодо відновлення територіальної цілісності України, а також забезпечують комплексний розвиток безпекової, економічної, інформаційно-телекомунікаційної, соціальної та гуманітарної інфраструктури на територіях, прилеглих до тимчасово окупованих територій в Донецькій та Луганській областях, реалізують відповідно до документів стратегічного оборонного планування заходи зі зміцнення оборонних і безпекових спроможностей України¹.

Висновки

Обґрунтовано, що реалізація завдань Збройних Сил України пов'язана із визначенням та реалізацією функцій Збройних Сил України, що розглянуті нами як визначені відповідно до мети діяльності Збройних Сил України напрямки їх діяльності, що спрямовані на виконання завдань Збройних Сил України за забезпечення національної безпеки та оборони України. Серед основних функцій Збройних Сил України нами виокремлені: забезпечення стримування збройної агресії проти України та відсіч їй; охорона повітряного простору та підводного простору в межах територіального моря; боротьба з тероризмом; забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях; оборона України; захист основоположних політичних і громадянських прав і свобод людини; вжиття заходів для звільнення Російською Федерацією, окупаційною адміністрацією Російської Федерації всіх незаконно затриманих, утримуваних громадян України; сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав та ін. Повноваження Збройних Сил України, реалізація яких

¹ Там само.

пов'язана із функціями Збройних Сил України, визначені як сукупність прав та обов'язків Збройних Сил України, їх структурних підрозділів, військовослужбовців та посадових осіб, якими наділено Збройні Сили України для виконання покладених на них законом завдань.

Таким чином, в умовах проведення операції Об'єднаних сил на Сході України та з огляду на сучасний стан реформування Збройних Сил України необхідно переглянути вітчизняні концепції діяльності Збройних Сил України як основного воєнізованого суб'єкта протидії злочинності та забезпечення національної безпеки держави, а також визначити функції та повноваження Збройних Сил України відповідно до стандартів НАТО. Зазначене дозволить військовослужбовцям ефективно реалізовувати державну політику у сфері оборони, забезпечення територіальної цілісності та недоторканності держави та значно підвищить престижність військової служби.

Список бібліографічних посилань: **1.** Чумак В. В. Правовий статус Міністерства внутрішніх справ Литви: завдання та функції // Актуальні питання забезпечення громадської безпеки та правопорядку в сучасних умовах : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 20 листоп. 2015 р.) / МВС України, Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2015. С. 302–305. **2.** Даль В. И. Толковый словарь русского языка: иллюстративное издание. М. : Эксмо, 2011. 896 с. **3.** Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с. **4.** Коваль А. В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979. 230 с. **5.** Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус податкової міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 179 с. **6.** Чумак В. В. Департамент муніципальної поліції Естонської Республіки як суб'єкт реалізації правоохоронної функції держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2017. № 4. С. 138–142. **7.** Могілевський А. В. Співвідношення системи трудового права та системи трудового законодавства України. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 2. С. 87–91. **8.** Конституційне право України : підручник / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с. **9.** Кумейко А. В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 210 с. **10.** Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 4: Н-П / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2002. 720 с. **11.** Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління : монографія / Ф. В. Саганюк, В. С. Фролов, В. І. Павленко та ін. ; за ред. І. С. Руснака. Київ : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с. URL: <https://nuou.org.ua/assets/monography/mono-sbou.pdf> (дата звернення: 02.10.2019).

Надійшла до редколегії 03.10.2019



Grinenko Y. V. Functions and Authorities of the Armed Forces of Ukraine on the Crime Scene

The functions and powers of the Armed Forces of Ukraine in the field of combating crime are researched. The expediency and necessity of studying the functions and powers as structural elements of the administrative and legal status of the Armed Forces of Ukraine is emphasized, which is especially relevant in connection with the reform of the Armed Forces of Ukraine and bringing their service activities to NATO standards.

It is determined that the legal category of "authority" consists of the rights and obligations of the Armed Forces of Ukraine, including in the sphere of crime counteraction, aimed at the implementation of functions and tasks of the Armed Forces of Ukraine in accordance with the current legislation.

It is emphasized that in order to ensure the implementation of the said functions of the Armed Forces of Ukraine, they have the right to take measures to restore the territorial integrity of Ukraine, as well as to provide comprehensive development of secure, economic, information, telecommunication, social and humanitarian infrastructure on the territories adjacent to the temporarily occupied territories in Donetsk and Luhansk to implement, in accordance with strategic defense planning documents, measures to strengthen defense and security capabilities of the country.

Regulatory acts defining the functions and powers of certain structural units of the Armed Forces of Ukraine are analyzed. The author's vision of the concept of "functions of the Armed Forces of Ukraine" is offered and his own classification of functions and powers of the Armed Forces of Ukraine is given.


Key words: functions, powers, rights and obligations, Armed Forces of Ukraine, administrative and legal status, counteraction to crime.



Володимир Олександрович Іванцов,

кандидат юридичних наук, доцент,

*Харківський національний університет внутрішніх справ,
відділ організації освітньо-наукової підготовки (докторант);*

 <https://orcid.org/0000-0002-2904-0466>,

e-mail: v.a.ivantsov@gmail.com

**ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ПРИЗМА
ОЦІНЮВАННЯ ЗМІСТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ПОЛОЖЕНЬ:
МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ПРОБЛЕМ І ШЛЯХИ ЇХ
ВИРІШЕННЯ**

Здійснено оцінювання змісту адміністративних нормативно-правових актів (на прикладі правового регулювання питань обмежень щодо одержання подарунків) крізь призму сучасного розуміння принципів адміністративного права, що дало можливість виокремити цілу низку проблем, визнати зміст деяких і них та напрацювати шляхи їх вирішення.

Установлено, що принципи адміністративного права з метою вдосконалення нормативно-правових актів сфери адміністративно-правового регулювання виступають: 1) у ролі критерію оцінювання змісту положень нормативно-правових актів, наслідком чого є виділення їх недоліків; 2) правовими підставами для напрацювання змін і доповнень до адміністративних нормативно-правових актів, що забезпечить відповідність адміністративно-правового регулювання основам сучасного розуміння адміністративного права.

Ключові слова: принципи адміністративного права, верховенство права, гуманізм і справедливість, ієрархічна вищість закону, обмеження щодо одержання подарунків.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Становлення України як молоді та незалежної держави нерозривно пов'язано з реформуванням основних галузей суспільно-політичного буття, та з перманентними процесами вдосконалення нормативно-правової бази. Будучи найоб'ємнішою, сфера адміністративно-правового регулювання очевидно найчастіше піддається змінам, що знаходить свій прояв в ухваленні нових законів, спрямованих на заміну актів попереднього регламентування відповідних питань або без такої, а також на ухвалення нормативно-правових актів, спрямованих на деталізацію положень вищого рівня правового регулювання та вдосконалення чинних нормативно-правових актів,

зокрема з метою усунення недоліків їх окремих положень. Зазначене вказує на необхідність існування чітких критеріїв для встановлення недоліків тієї чи іншої сфери адміністративно-правового регулювання або окремих положень відповідних нормативно-правових актів. У свою чергу, ми переконані, що вирішення вказаних питань має забезпечуватися завдяки зверненню до принципів адміністративного права як свого роду «меганорм», які можна використати як призи оцінювання змісту положень нормативно-правових актів сфери адміністративно-правового регулювання, тобто актів, які виступають регуляторами суспільних відносин у сфері публічного адміністрування (управління).

Стан дослідження проблеми

Принципи як правова категорія завжди були центральною темою досліджень фахівців загальної теорії держави і права (С. С. Алексєєв, О. В. Петришин, С. П. Погребняк, О. Ф. Скакун, М. В. Цвік) та адміністративного права зокрема (В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, П. О. Баранчик, Ю. П. Битяк, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька), зважаючи на їх специфічну юридичну природу, роль і значення для розвитку юриспруденції. Разом із тим оцінювання значення принципів адміністративного права щодо встановлення проблем змістового наповнення положень нормативно-правових актів у результаті зіставлення останніх із суттю перших ті відповідно до ролі принципів адміністративного права як підстав для встановлення шляхів вирішення відповідних проблем проводилося поверхнево, більшою мірою під час декларування значення принципів права як «меганорм», уникаючи узагальнень у цьому питанні.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в окресленні сфери правових можливостей принципів адміністративного права щодо встановлення проблем змісту положень нормативно-правових актів сфери адміністративно-правового регулювання та їх ролі як підстав для встановлення шляхів вирішення цих проблем. Мета досягається за допомогою виконання таких *завдань*: окреслення конкретної сфери адміністративно-правового регулювання, у межах якої доцільно визначити шлях до мети дослідження; оцінка окремих положень нормативно-правових актів відповідної сфери адміністративно-правового регулювання крізь сучасне розуміння принципів адміністративного права, що забезпечить установа проблем щодо розуміння їх змісту; окреслення шляхів вирішення проблем змісту окремих положень нормативно-правових актів сфери адміністративно-правового регулювання шляхом їх удосконалення через внесення змін у відповідні акти.

Наукова новизна дослідження

У дослідженні вперше принципи узагальнено й використано як призму оцінювання положень нормативно-правових актів сфери адміністративно-правового регулювання, принципи адміністративного права вдосконалено правовий підхід до покращення змісту положень нормативно-правових актів, які регламентують питання обмеження щодо одержання подарунків у сфері антикорупційного законодавства. Отримали подальший розвиток уявлення про зміст таких принципів адміністративного права, як верховенство права (зокрема, юридична визначеність, заборона дискримінації та рівність перед законом як елементи верховенства права); гуманізм і справедливість у взаємовідносинах між особою та державою, ієрархічна вищість закону.

Виклад основного матеріалу

Досягнення поставленої мети, вочевидь потребує обмеження цього дослідження окремою сферою адміністративно-правового регулювання, адже у межах однієї статті неможливо повною мірою простежити всі варіанти впливу достатньо значної кількості принципів адміністративного права на оцінювання змісту нормативно-правових актів. Вважаємо за доцільне зупинитися на сфері антикорупційного законодавства (більш того, лише на питаннях обмеження одержання подарунків), що обумовлено так По-перше, питання запобігання та протидії корупції залишаються безумовно актуальними. По-друге, чинне антикорупційне законодавство характеризується перманентною мінливістю та поступовим збільшенням масиву нормативно-правових актів. По-третє, положення Закону України «Про запобігання корупції»¹, зокрема стосовно реалізації обмежень щодо одержання подарунків, необхідно вважати дещо спірними, на що неодноразово зверталася увага у науковій літературі [1; 2].

Для оцінювання обмежень (заборон) щодо одержання подарунків першочергове значення має визначення предмета відповідних обмежень, а саме – поняття подарунку.

Закон України «Про запобігання корупції» розуміє під подарунком розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надаються (одержуються) безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову. При цьому термін «подарунок» за смисловим значенням є подібним з таких понять як «дарунок» і «пожертва».

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII : ред. від 18.10.2019.

Згідно зі статтею 718 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)¹ дарунок виступає предметом договору дарування. Ним можуть бути рухомі речі, в тому числі гроші та цінні папери, а також нерухомі речі та майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути у нього в майбутньому.

Відповідно до статті 717 ЦК України за договором дарування одна сторона (дарувальник) безоплатно передає або зобов'язується передати в майбутньому другій стороні (обдаровуваному) майно (дарунок) у власність².

Важливим є те, що згідно з частиною 2 ст. 717 цього кодексу договір, який установає обов'язок обдаровуваного вчинити на користь дарувальника будь-яку дію майнового або немайнового характеру, не є договором дарування.

На думку Т. О. Коломосьць, нормативна модель урегулювання відносин «публічний службовець і подарунки» свідчить про її «заборонно-обмежувально-дозвільний» зміст [1, с. 17]. Тому не можна погодитися з позицією, що положення ЦК України на відносини отримання подарунку не поширюються [3, с. 26].

Як уявляється, така позиція законодавця обумовлюється необхідністю встановлення конкретних превентивних заходів, одним із яких є «обмеження щодо одержання подарунків». Завдяки закріпленню такого роду обмежень, зокрема у сфері цивільної правосуб'єктності, створюються умови, які виступають одним із бар'єрів для вчинення корупційних дій.

На противагу сказаному відзначимо, що стосовно «пожертви» положення Закону України «Про запобігання корупції» не можуть застосовуватися до відносин, які регулюються Цивільним кодексом України (статті 729, 730) та Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»³, адже, по-перше, Законом України «Про запобігання корупції» не передбачено обмеження щодо одержання пожертви (на відміну від Закону України «Про запобігання корупції»); по-друге, для договору пожертви обов'язковою є наявність певної наперед обумовленої мети, що визначається особою, яка отримує пожертву; по-третє, жертвувач має право здійснювати контроль за використанням пожертви відповідно до мети, встановленої договором про пожертву, зокрема жертвувач або його правонаступники мають право вимагати розірвання договору про пожертву, якщо жертва використовується не за призначенням.

¹ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV : 02.11.2019.

² Там само.

³ Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI : ред. від 06.11.2016.

Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» визначає загальні засади благодійної діяльності в Україні, забезпечує правове регулювання відносин у суспільстві, спрямованих на розвиток благодійної діяльності, утвердження гуманізму і милосердя, та забезпечує сприятливі умови для утворення і діяльності благодійних організацій. Зокрема, благодійна діяльність визначається як «добровільна особиста та/або майнова допомога для досягнення визначених цим Законом цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара»¹. Цілями благодійної діяльності є «надання допомоги для сприяння законним інтересам бенефіціарів у сферах благодійної діяльності, а також розвиток і підтримка цих сфер у суспільних інтересах»².

Поняття «бенефіціар» визначено як «набувач благодійної допомоги» (фізична особа, неприбуткова організація або територіальна громада), що одержує допомогу від одного чи кількох благодійників для досягнення цілей, визначених Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Викладене свідчить про необхідність оцінити положення Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» і зміст подарунка як предмета обмежень щодо їх отримання через призму принципу гуманізму.

На перший погляд, принцип гуманізму не має стосунку до досліджуваного нами питання. Втім, у сучасній філософській літературі гуманізм означає вивільнення можливостей людини, є критерієм оцінювання соціальних інститутів, а людяність є нормою відносин між індивідами, етнічними та соціальними групами й державами.

Розглядаючи гуманізм як правового принципу М. В. Костицький зазначає, що «гуманізм в праві стверджує цінність людської особистості, людського існування, гідність, права, свободи кожної людини» [4, с. 13]. Як бачимо, йдеться про всі права і свободи людини, а не лише про, що пов'язуються із забезпеченням права на життя, здоров'я, недопущення катувань і жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження.

Вдалою у контексті викладеного виглядає позиція А. Н. Колодія, який доходить висновку, що «гуманізм – це принцип, згідно з яким вищою цінністю є самоцінність кожної людини в сукупності з його невід'ємними правами. Складовими названого принципу є доброта, милосердя, співчуття, співпереживання, увага до людини, прагнення допомогти йому зайняти гідне місце в житті, позбутися від усього негативного» [5, с. 208].

¹ Там само.

² Там само.

При цьому гуманізм знаходить безпосереднє втілення в усіх галузях права України, тим самим гарантуючи права і свободи людини та громадянина. Наприклад, на думку Т. О. Коломоєць, серед основних загальних принципів адміністративного права особливе місце посідають гуманізм і справедливість у відносинах між особою і державою [6, с. 47]. Стосовно зазначеного нагадаємо, що порушення обмежень щодо одержання подарунків тягне за собою відповідальність згідно зі статтею 172-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹ (КУпАП) та або дисциплінарну відповідальність.

Спираючись на викладене, вважаємо, що не може бути обмежена чи заборонена (тим більше не може тягнути за собою адміністративну відповідальність) законна можливість реалізації правових відносин у сфері гуманізму і милосердя; наприклад, не може бути обмежена можливість отримання пожертвування (благодійної допомоги) у зв'язку з необхідністю отримання лікування, виникненням стихійного лиха (пожежа, повінь тощо). або надзвичайної події, (пожежа, повінь тощо) яка завдала шкоди майну

Відповідно до частини 1 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» особам, уповноваженим на виконання функцій держави, та прирівняним до них особам забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити й одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи².

Зміст статті 23 Закону України «Про запобігання корупції» дає підстави віднести окреслені випадки до повної заборони одержання подарунку. Розглянемо їх більш детально.

1. Формулюванню «у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» може надаватись зовсім різне трактування. При цьому будь-якого роз'яснення щодо його змісту жодними нормативно-правовими приписами чи положеннями рекомендаційного характеру не дається. Як наслідок особливого інтересу заслуговують правові підходи до визначення змісту відповідного формулювання у судовій практиці. Для прикладу пропонуємо ознайомитися

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X : ред. від 02.11.2019.

² Там само.

з постановами у справах про адміністративні правопорушення: № 379/1230/15-п¹ та № 719/183/16-п².

Із цих прикладів судової практики випливає, що під здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави, розуміється отримання подарунку за використання такою особою службових повноважень у власних корисливих інтересах. Із цією думкою не можна погодитися з таких причин.

По-перше, якщо звернутися до поняття корупції згідно зі статтею 1 Закону України «Про запобігання корупції», такі дії осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, містять ознаки корупції, а отже вони становлять корупційне правопорушення, а не правопорушення, пов'язане з корупцією, яким є адміністративне правопорушення, передбачене ст. 172-5 КУпАП. Натомість змістове наповнення вище згаданих фабул судових рішень, на нашу думку, становить склад злочину, передбаченого статтею 368 Кримінального кодексу України (КК України)³.

По-друге, корисливий мотив використання службових повноважень чи становища більшою мірою свідчить про порушення у зазначених прикладах судової практики обмежень щодо використання службових повноважень чи свого становища, закріплених статтю 22 Закону України «Про запобігання корупції».

По-третє, такий підхід до трактування обмеження щодо одержання подарунку «у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» може використовуватися як правовий засіб уникнення кримінальної відповідальності за отримання неправомірної вигоди (ст. 368 КК України), адже поняття неправомірної вигоди є майже ідентичним з поняттям подарунку.

Описане вказує на те, що судова практика оцінювання обмежень щодо одержання подарунків у межах адміністративно-деліктних проваджень нерідко грубо порушує один зі складових елементів принципу верховенства права – рівність перед законом. Остання означає, що всі особи підкоряються однаковим законам, і жодна

¹ Постанова Таращанського районного суду Київської обл. від 25.08.2015 : справа № 379/1230/15-п // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/49058912> (дата звернення: 15.11.2019).

² Постанова Новодністровського міського суду Чернівецької обл. від 22.06.2016 : справа № 719/183/16-п, провадження № 3/719/114/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58447425> (дата звернення: 15.11.2019).

³ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III : ред. від 18.10.2019.

особа або група осіб не мають особливих юридичних привілеїв. Зазначена вимога стосується як допуску приватних осіб до певних благ або ресурсів, так і юридичної відповідальності (всі особи несуть відповідальність за вчинені ними правопорушення на однакових умовах) [7, с. 77]. Принцип рівності всіх громадян перед законом – конституційна гарантія правового статусу особи, яка поширюється, зокрема, на призначення кримінального покарання¹.

Невід’ємною від принципу верховенства права є юридична вичиненість, яку часто виділяють як окремий принцип. Остання вимагає, щоб будь-які юридичні акти, ухвалені публічною адміністрацією, були передбачуваними. Передбачуваність означає, що юридичний акт треба, по можливості проголошувати заздалегідь – до його застосування, і він повинен бути передбачуваним щодо його наслідків. Такий акт слід сформулювати з достатнім ступенем чіткості (він має бути легко доступним), щоб особа мала можливість формувати свою поведінку. Тобто кожен суб’єкт, який підпадає під дію юридичних актів, повинен чітко розуміти наслідки, які тягтиме для нього їх застосування [7, с. 70].

Особливого значення це правило набуває в сфері обмеження основних прав людини і громадянина. Так, у справі «Крюслен проти Франції» від 24.04.1990 (The Case of Kruslin v. France) визначено, що формулювання закону повинні бути досить прозорими і зрозумілими, щоб надати громадянам необхідну інформацію щодо обставин та умов, за яких публічна влада наділяється повноваженнями для прихованого і потенційно небезпечного втручання в здійснення права людини².

Загальна заборона щодо одержання подарунків має винятки – «дозволені» подарунки. До них належать подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність; а вартість таких подарунків не повинна перевищувати одноразово один прожитковий мінімум для працездатних осіб, установлений на день прийняття подарунка,; сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не повинна перевищувати двох прожиткових мінімумів, установлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення більш м’якого покарання) : від 02.11.2004 № 15-рп/2004.

² Крюслен (Kruslin) против Франции : судебное решение от 24.04.1990 // Европейская конвенция о защите прав человека: право и практика : сайт. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461408/2461408.htm> (дата звернення: 15.11.2019).

Виходячи з правил юридичної техніки, особливої уваги щодо визначення формату «дозволених подарунків» вимагає питання встановлення змісту такої їх характеристики, як «загально визнане уявлення про гостинність». Очевидно, що зазначена категорія є значним чином оціночною, тому її «загально визнаність» може бути доволі таки спірною, що прямо залежить від рівня матеріального забезпечення відповідних осіб.

Даючи роз'яснення з приводу можливості отримання дарунків згідно із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», Міністерство юстиції України описує категорію «дарунки, які відповідають загально визнанім уявленням про гостинність» як дарунки, які можуть отримуватися з нагоди, наприклад, дня народження, ювілею або загально визнаного свята (Новий рік, Міжнародний жіночий день). До дарунків, які дозволено буде приймати публічними службовцями, можуть бути віднесені і ділові дарунки (сувеніри), і прояви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних масштабах, які широко використовуються для налагодження добрих ділових відносин і зміцнення робочих стосунків¹.

Про складність визначення цього питання свідчить те, що Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) у чинних Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів від 29.09.2017 № 839² уникає оцінки такої характеристики «дозволеного» подарунку, на відміну від Методичних рекомендацій, що були ухвалені НАЗК 14 липня 2016 р. (втратили чинність).

При цьому такою, що суперечить положенням Закону України «Про запобігання корупції», виглядає актуальна позиція НАЗК стосовно того, що Типовою антикорупційною програмою юридичної особи передбачено можливість визначати (встановлювати) вартість подарунків, які відповідають загально визнанім уявленням про гостинність, відповідною антикорупційною програмою. Більше того, пунктом 10 приміток до Типової антикорупційної програми юридичної особи встановлено, що відповідна юридична особа може визначити додаткові випадки, коли одержання подарунків є забороненим³.

¹ Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Роз'яснення М-ва юстиції України від 28.07.2011. *Баланс-Бюджет*. 2011. № 36. Ст. 11.

² Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів : Рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 № 839.

³ Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи : Рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції від 02.03.2017 № 75.

Такий стан справ є грубим порушенням принципу ієрархічної вищості закону, згідно з яким юридичні акти, які суперечать закону, вважаються незаконними і, відповідно, не застосовуються на території України.

Як ми вже зазначали раніше, чинні положення Закону України «Про запобігання корупції» стосовно реалізації обмежень щодо одержання подарунків необхідно вважати дещо спірними. Наприклад, виходячи з визначення подарунку, особи, на яких покладено обмеження, не мають права навіть укладати договори купівлі-продажу того чи іншого майна, вартість якого є нижчою за мінімальну ринкову, якщо купівля-продаж здійснюється у зв'язку зі здійсненням покупцями діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або якщо продавець перебуває у підпорядкуванні покупця. Як бачимо, визначення подарунку згідно з положеннями Закону України «Про запобігання корупції» входить у пряму суперечність із цивільно-правовими правами фізичних осіб (ст. 717 ЦК України).

Зазначений приклад цілком відповідаючи положенням Закону України «Про запобігання корупції», виглядає певною мірою «абсурдними» і не відповідає принципу рівності перед законом, зміст якого, як ми відзначали, полягає в тому, що всі особи підкорюються одним законам. При цьому суперечність виникає не в тому контексті, що якась група осіб має певні привілеї, а навпаки, що певна група осіб обмежується в своїх правах (не може реалізувати свою цивільно-процесуальну правосуб'єктність). У цьому контексті певною мірою можна говорити про елементи дискримінації стосовно осіб, на яких поширюються обмеження щодо отримання подарунків. Так, наприклад, Р. С. Мельник розглядає заборону дискримінації і рівність перед законом як окремі цілісні елементи принципу верховенства права [7, с. 76–77].

Висновки

Підсумовуючи викладене, маємо констатувати, що оцінювання змісту адміністративних нормативно-правових актів (на прикладі правового регулювання питань обмежень щодо одержання подарунків) крізь призму сучасного розуміння принципів адміністративного права дала можливість виділити цілу низку проблем, визначити зміст деяких із них та напрацювати шляхи їх вирішення, а саме:

1) Завдяки вивченню норми законів України «Про запобігання корупції» і «Про благодійну діяльність та благодійні організації» крізь призму принципу гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між особою та державою, доведено, що не може бути обмежена (заборонена) законна можливість реалізації правових відносин у сфері гуманізму і милосердя.

2) Аналіз правозастосовної практики втілення заборони щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняними до них особами у зв'язку із здійсненням ними діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, засвідчив часте грубе порушення принципу верховенства права (зокрема, юридичної визначеності та рівності перед законом як обов'язкових елементів верховенства права); у свою чергу, ми вважаємо, що забезпечення втілення юридичної визначеності описуваної заборони можна забезпечити шляхом розкриття її змісту НАЗК, керуючись повноваженням, закріпленим пунктом 15 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції».

3) Установлено:

– невизначеність окремих характеристик «дозволенних подарунків», що потребує внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» для їх виключення або подання чітких роз'яснень у межах Методичних рекомендацій НАЗК;

– порушення положеннями Типової антикорупційної програми юридичної особи, затвердженої рішенням НАЗК від 02.03.2017 № 75 принципу ієрархічної вищості закону, що потребує внесення до них змін з урахуванням норм ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», де визначено єдині правила щодо встановлення суми «дозволеного подарунку»;

– невідповідність змісту поняття «подарунок» такому важливому елементу принципу верховенства прав, як «заборона дискримінації та рівність перед законом», що потребує внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» стосовно коригування поняття «подарунок» як такого, що не буде пов'язано з обмеженням сімейно-приватних відносин, не пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Отже, принципи адміністративного права з метою удосконалення нормативно-правових актів сфери адміністративно-правового регулювання виступають: 1) у ролі критерію оцінювання змісту положень нормативно-правових актів, наслідком чого є виділення їх недоліків; 2) правовими підставами для напрацювання змін і доповнень до адміністративних нормативно-правових актів, що забезпечить відповідність адміністративно-правового регулювання основам сучасного розуміння адміністративного права.

Список бібліографічних посилань: 1. Коломоець Т. О. Подарунок для публічного службовця: доцільність нормативної заборони чи обмеження // Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 18 трав. 2018 р.) : у 2 т. / МВС України, Нац. ун-т

«Одеська юридична академія». Одеса : Гельветика, 2018. Т. 2. С. 15–17. **2.** Ivantsov V. O., Makowski Grz. Restrictions for accepting gifts as a measure to prevent corruption: a critical view on implementation in Ukraine // Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2016 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 75–79. **3.** Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією : наук.-практ. посіб. / К. Л. Бугайчук, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. 100 с. **4.** Костицький М. В. Гуманізм права як прояв вищих (космічних) законів у суспільстві // Принципи гуманізму та верховенства права як умова розвитку демократичної, соціальної, правової держави (пам'яті професора В. В. Копейчикова) : матеріали міжвуз. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 26 груд. 2008 р.) / МВС України, Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2009. С. 13–15. **5.** Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підручник. Київ : Правова єдність, 2008. 350 с. **6.** Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с. **7.** Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

Надійшла до редколегії 18.11.2019



Ivantsov V. O. The Principles of Administrative Law as a Prism for Assessing the Content of Normative and Legal Provisions: Opportunities for Identifying the Problems and Solutions

The author of the article assesses the content of administrative normative and legal acts (on the example of legal regulation of restrictions on receiving gifts) through the prism of modern understanding of the principles of administrative law, which made it possible to distinguish a number of problems for determining the content of some of them and to work out the ways to solve them, namely:

1) Having studied the norms of the laws of Ukraine “On Prevention of Corruption” and “On Charitable Activities and Charitable Organizations” through the prism of the principle of humanism and justice in the relations between the individual and the state, it is proved that the legal possibility in the sphere of legal relations in the sphere cannot be restricted (forbidden) humanism and charity;

2) an analysis of the law enforcement practice of implementing the prohibition on gift giving has often revealed a flagrant violation of the rule of law; emphasized that ensuring the legal certainty of the described ban can be ensured by revealing its content by the National Anti-Corruption Agency;

3) installed:

– uncertainty about the specific characteristics of “allowed gifts”, which requires amendments to the Law of Ukraine “On Corruption Prevention” to exclude them or to provide clear explanations within the framework of the NACC Guidelines;

– violation of the provisions of the Typical Anti-Corruption Program of a Legal Entity approved by the Decision of NAPC No. 75 dated from March 2, 2017 No. 75 on the principle of hierarchical highness of law, which requires amendments to them in accordance with the provisions of the Art. 23 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", which defines uniform rules for determining the amount of "allowed gift";

– the content of the concept of "gift" does not correspond to such an important element of the rule of law as "prohibition of discrimination and equality before the law", which requires amendments to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" in the part of the correction of the concept of "gift" as such is bounded by the restriction of "family-private" relations not related to the performance of functions of the state or local self-government.

As a result, it was found out that the principles of administrative law in order to improve the regulatory acts of the sphere of administrative and legal regulation are: 1) as a criterion for assessing the content of provisions of regulatory legal acts, resulting in the isolation of their shortcomings; 2) legal bases for elaboration of amendments and additions to administrative normative legal acts.

Key words: principles of administrative law, rule of law, humanism and justice, hierarchical rule of law, restrictions for receiving gifts.



УДК 343.9:[061.2:343.431](477) DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.12>

Катерина Борисівна Левченко,

*доктор юридичних наук, кандидат філософських наук, професор,
Урядова уповноважена з питань тендерної політики (м. Київ);*



<https://orcid.org/0000-0002-8334-7362>,

e-mail: levchenkokateryna@yahoo.com;

Ольга Володимирівна Швед,

*кандидат соціологічних наук,
Інститут людини Київського університету ім. Бориса Грінченка,
кафедра соціальної педагогіки та соціальної роботи (доцент);*



<https://orcid.org/0000-0003-4251-3894>,

e-mail: o_shved@hotmail.com

ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ: ДІЯЛЬНІСТЬ ІЗ ПРОТИДІЇ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ ТА ВИКЛИКИ В РОБОТІ

Досліджено розвиток форм і напрямів діяльності громадських організацій в Україні, що працюють у сфері протидії торгівлі людьми, взаємодію із державними інституціями, науковими й освітніми установами для забезпечення їх ефективного розвитку. Виділено і проаналізовано три етапи в становленні та розвитку організацій; показано динаміку розвитку їх участі в процесі формування та реалізації державної політики протидії торгівлі людьми.

Ключові слова: неурядова організація, громадська організація, протидія торгівлі людьми, державна політика протидії торгівлі людьми.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Протидія торгівлі людьми є серйозним викликом для суспільства, що становить окремий напрям міжнародної та національної політики, суб'єктами реалізації якої є як державні структури, так і громадські організації (далі – ГО). Роль останніх є багатогранною і різноманітною, вона перебуває в постійному розвитку і трансформаціях. Разом із тим протягом останнього десятиліття деякі науковці та практики висловлювали занепокоєння зменшенням «простору» діяльності громадських організацій та обмеженням їх можливостей з боку окремих держав та урядів [1]. Практичним підтвердженням такого стану є ухвалення закону про «іноземних агентів» в Росії, а також намагання повторити його норми 16 січня 2014 р. в Україні, зупинені широкими суспільними протестами Революції Гідності. Занепокоєність щодо цього висловлюється в дослідженнях, зроблених

у Європейському Союзі, який намагається знайти для себе ефективно відповідь такій ситуації [2]. На цю проблему неодноразово звертала увагу у своїх виступах Б. Уль (B. Uhl), голова групи експертів з питань протидії торгівлі людьми при Координаторі ЄС з питань протидії торгівлі людьми, засновниця громадської організації «Ла Страда» в Чехії, яка є частиною європейської мережі ГО. Звіт Агенції з міжнародного розвитку США (USAID) показав проблеми, що перешкоджають діяльності ГО в Україні: обмежені можливості фінансування, слабка економіка, неадекватні ресурси, неконкурентні зарплати та низька суспільна підтримка. Низький рівень сприйняття ГО в суспільній думці пов'язана з тим, що деякі ГО є відірваними від суспільства й не знають реальних проблем громадян, а також із тим, що пострадянським суспільством створено негативне ставлення до ГО. Р. Рітво зазначає, що частина населення «вкрай підозріло» ставиться також до мотивації донорів, особливо приватних, і як наслідок – до ГО, які отримують фінансову допомогу від них [3].

Стан дослідження проблеми

Питання діяльності громадських організацій з протидії торгівлі людьми стали предметом наукових досліджень представників різних галузей права, соціології, психології. Так, зазначена проблематика висвітлювалася у працях таких учених, як О. М. Балакірева, Т. В. Бондар, М. О. Василюва, О. Г. Горбунова, В. О. Іващенко, В. В. Касько, А. М. Орлеан, О. В. Пустова, О. О. Чикін, Т. А. Шевчук та ін. Однак названими вченими питання діяльності громадських організацій із протидії торгівлі людьми досліджувалися поверхнево, що не дає повною мірою з'ясувати сутність такої діяльності.

Мета і завдання дослідження

Тож, *мета* статті – з урахуванням міжнародного контексту на підставі аналізу діяльності громадських організацій, які працюють у сфері протидії торгівлі людьми в Україні з часів проголошення Незалежності, дослідити надбання та проблеми у розвитку ГО, у формах і напрямках діяльності організацій для можливості подальшого використання в роботі громадських організацій з метою забезпечення їх ефективного розвитку. *Завдання* статті полягає висвітленні динаміки розвитку участі громадських організацій у процесі формування та реалізації державної політики, аналізі взаємодії громадських організацій з освітніми та науковими установами як фактору забезпечення якісної та ефективної роботи обох сторін і виділенні етапів у становленні та розвитку ГО.

Зазначимо, що в цьому тексті поняття «неурядова організація» та «громадська організація» використовуються як синоніми, а з'ясування їх змістовного наповнення не є предметом цього дослідження.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна дослідження статті полягає у вивченні розвитку громадських організацій, які працюють у сфері протидії торгівлі людьми в Україні з часів проголошення Незалежності до сьогодні, що дало можливість розробити періодизацію в роботі ГО, виділити надбання та проблеми у їх розвитку й новітні тенденції в співпраці громадських організацій з державними структурами та іншими суб'єктами реалізації державної політики протидії торгівлі людьми для можливості подальшого використання в роботі громадських організацій з метою забезпечення їх ефективного розвитку.

Виклад основного матеріалу

Досліджень про розвиток, діяльність і проблеми громадських організацій чимало, тож як теоретичне підґрунтя обрано роботи науковців А. Бейса [1], Д. Капполи [2], Д. Левіса [3], Р. Рітво [4], Р. Янга та Е. Ечагье [5] та дослідження міжнародних організацій, зокрема ОБСЄ, щодо діяльності ГО, які займаються протидією торгівлі людьми [6].

Деймон П. Каппола вивчає засадничі питання діяльності неурядових організацій. Він описує неурядову організацію (далі – НУО) як організацію, незалежну від уряду, головна місія якої є некомерційною і фокусується на соціальних, культурних, екологічних, освітніх та інших питаннях. НУО цінують свою незалежність і нейтралітет, вони, як правило, є децентралізованими відданими справі та орієнтованими на практику. Автор також звертає увагу на той факт, що уряди посилюють свою залежність від громадських організацій для гуманітарної роботи. НУО можуть і повинні збирати кошти для своєї діяльності або подавати заявки на отримання грантів [2].

Девід Левіс розглядає НУО як важливий елемент «громадянського суспільства», концепції, яка набуває дедалі більшого значення «поряд із державним та бізнесовим секторами, розробниками політики» [3].

За словами Р. Рітво экс-держсекретар США Гіллари Клінтон наголошувала на важливості розвитку громадянського суспільства й організацій, які є необхідними як посередники між урядом і суспільством та для виконання програм, послуг і гарантій людських та громадянських прав, які уряд не може або не хоче виконувати [4]. Саме Гіллари Клінтон підтримувала громадський рух проти торгівлі людьми та вболівала за нього [4].

Роль громадських організацій у формуванні та реалізації програм, спрямованих на протидію торгівлі людьми, досліджується та подається також у записках, підготовлених Офісом Координатора ОБСЄ з протидії торгівлі людьми (OSCE, 2018) [6; 7].

В Україні питання розвитку та діяльності НУО досліджувалися вченими різних галузей науки (зокрема соціології, права, політології, соціальної роботи, державного управління тощо): О. Балакіревою,

Ю. Галустьян, Г. Жуковською, М. Легенькою, Є. Луценко, Т. Мельник, О. Рудневою, І. Шваб, І. Грицай, А. Усатенко та іншими. Авторки цієї статті також неодноразово зверталися до різних аспектів зазначеної проблематики, зокрема аналізували роль жіночих громадських організацій у формуванні та реалізації державної політики [8, с. 305–310], та співпраці із установами та закладами освіти [9; 10, с. 183–189]; виклики та внутрішні проблеми громадських організацій [11, с. 45–50], взаємодію держави та недержавних організацій у протидії торгівлі людьми та інші питання. Ґрунтовне дослідження ролі українських ГО, які працюють у напрямі запобігання торгівлі людьми та надання допомоги постраждалим, проведене за участю авторок, також використовується в цій роботі як емпіричне підґрунтя для реалізації окреслених у статті цілей [7].

Перші спеціалізовані громадські організації з протидії торгівлі людьми в Україні почали з'являтися в другій половині дев'яностих років разом із визнанням проблеми торгівлі людьми. Такими організаціями є Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда – Україна» (з 2016 р. – громадська організація «Ла Страда – Україна», м. Київ), Центр «Жіночі перспективи» (Львів), «Віра. Надія. Любов» (м. Одеса), «Успішна жінка» (м. Херсон), «Прогресивні жінки» (м. Вінниця), Жіночий Консорціум (м. Київ) та інші. Серйозну роль у цьому процесі відіграла Четверта Всесвітня конференція зі становища жінок у Пекіні. У 1997 р. на базі «Ла Страда – Україна» була відкрита перша «гаряча лінія» з питань запобігання торгівлі людьми, яка надавала консультації як постраждалим від торгівлі людьми, так і тим жінкам і чоловікам, які збиралися виїжджати на працю або з іншою метою за кордон (ця «гаряча лінія» працює і зараз, розширивши тематику для консультування як Національна «гаряча лінія» із запобігання домашньому насильству, торгівлі людьми та гендерній дискримінації – 116-123 або 0800-500-33-55).

Із двохтисячних років значно зросла кількість громадських організацій, які почали працювати з тематикою протидії торгівлі людьми. Таке збільшення відбувалося як шляхом створення нових організацій, таких як «Школа рівних можливостей», Закарпатська жіноча організація «Веста», ГО «Джерело Надії» (м. Вінниця), Український фонд «Благополуччя дітей», так і шляхом розширення діяльності вже існуючих, таких як «Віра. Надія. Любов» (м. Одеса), «Успішна жінка» (м. Херсон), «Прогресивні жінки» (м. Вінниця) та Харківська міська організація «Жіноча громада». В Україні була створена мережа громадських організацій «Коаліція проти торгівлі людьми», в якій на 2020 р. налічується 31 ГО, хоча не всі громадські організації, які працюють у протидії торгівлі людьми, входять в цю коаліцію.

На початок двохтисячних років припадає робота з підготовки, ухвалення та реалізації низки державних програм із протидії торгівлі

людьми, ратифікації Конвенції ООН по боротьбі із транснаціональною організованою злочинністю¹ (2000), Факультативного протоколу до неї по боротьбі із торгівлею людьми, особливо жінками та дітьми (2000), Конвенції Ради Європи про заходи із протидії торгівлі людьми (2005), а також робота над законом України «Про боротьбу із торгівлею людьми». На виконання цього закону у співпраці із громадськими організаціями були розроблені та ухвалення нормативно-правові акти, сформовано національний механізм взаємодії суб'єктів із надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми, створено спеціалізовані підрозділи в органах внутрішніх справ, запроваджено навчальні програми для учнів із протидії торгівлі людьми.

Необхідно наголосити, що ГО активно брали участь як у розробці всіх державних програм, так і у їх виконанні, займалися профілактичною роботою з різними групами населення, розробкою та розповсюдженням навчально-методичних та інформаційних матеріалів («Благополуччя дітей», «Ла Страда – Україна», «Школа рівних можливостей»), проводили вуличні акції «Віра, Надія, Любов», «Відродження нації» (м. Тернопіль), Жіночий інформаційно-консультативний центр (м. Житомир), ГО «Світло нації» (м. Полтава), ГО Обласна інформаційно-консультативна служба з актуальних питань жіноцтва (м. Кропивницький), Асоціація місцевого розвитку «Велес» (Волинська обл.), ВОПО «Джерело надії» (м. Вінниця) та інші. ГО «Школа рівних можливостей», яка фокусується на роботі з молоддю, почала запроваджувати новітні форми роботи, серед яких «зимові» та «літні» школи для підлітків, вуличні театри, діалоги за допомогою форум-театру, вистави Гендерного інтерактивного театру, флешмоби, ігри на станціях, демонстрація фільму «Не продавайся!» Деякі ГО за відсутністю державних центрів для жінок, постраждалих від торгівлі людьми, за підтримки міжнародних донорів відкрили притулки. Але такі центри були закриті після припинення міжнародного фінансування.

У 2014 р. з початком війни та окупацією частини території України Російською Федерацією активно почали з'являтися громадські ініціативи й організації, які відповідали на нові соціально-політичні виклики та почали реагувати на нові прояви торгівлі людьми й експлуатації – примушування до участі у незаконних збройних формуваннях, використання праці заручників та військовополонених, а також сексуальне насильство, пов'язане із конфліктом. Це і Коаліція «Справедливість заради миру на Донбасі», Східноукраїнський центр громадських ініціатив, Українська Гельсінська спілка з прав людини та інші. На цьому етапі розширення кількості організацій, що долучились до

¹Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності : від 15.11.2000.

вирішення розглядуваного питання, відбувалося і шляхом диверсифікації діяльності відомих правозахисних організацій, які до початку війни фактично не займалися роботою з протидії торгівлі людьми.

Розглядаючи динаміку розвитку громадського сектору з кінця 1990-х років, можна спостерігати особливий сплеск (після деякого спаду у 2010–2014 роках) та перехід на якісно новий рівень [7, с. 69]. Пропонуємо виокремити три основні етапи становлення та розвитку напрямів діяльності ГО, які працюють у сфері протидії торгівлі людьми:

1) **1 етап (1990-ті рр.):** розвиток перших ГО та закріплення правозахисних питань у порядку денному їх діяльності, а саме – захисту уразливих категорій населення, протидії дискримінації, зокрема за ознакою статі, протидії сексуальній експлуатації та торгівлі людьми, правова освіта та просвіта;

2) **2-й етап (2000–2013 рр.):** активний розвиток протидії торгівлі людьми та пов'язаних із нею напрямів правозахисної діяльності, що відбувався паралельно зі становленням державної політики, формуванням законодавства й інституціалізацією протидії торгівлі людьми;

3) **3-й етап (з 2014 р. до сьогодні):** розширення напрямів діяльності ГО у зв'язку з виникненням нових гуманітарних потреб через розгортання війни на Сході України, а також посилення внутрішнього організаційного розвитку ГО та взаємодії з державними інституціями.

Напрями та форми роботи ГО в Україні на різних етапах формування і реалізації державної політики протидії торгівлі людьми та змінами у зовнішніх і внутрішніх викликах змінювались.

Узагальнюючи основні напрями діяльності ГО в сфері протидії торгівлі людьми та надання допомоги постраждалим, назовемо такі: удосконалення національного законодавства у відповідності до міжнародних стандартів, участь у формуванні та реалізації державної політики в сфері протидії торгівлі людьми на національному та місцевому рівнях, здійснення моніторингу політики, організація та здійснення інформаційної, превентивної та просвітницької роботи та діяльності з підвищення компетенції фахівців (тренінги, семінари, круглі столи, брифінги масових акцій, інформаційні кампанії, розробка методичних матеріалів і методичного забезпечення); співпраця із міжнародними організаціями, створення та забезпечення діяльності «гарячих ліній» із питань протидії торгівлі людьми; створення мереж, учасники яких надають соціальну допомогу постраждалим від торгівлі людьми за місцем їх проживання (у реабілітаційних центрах і притулках); сприяння підвищенню рівня правової грамотності населення та захисту прав громадян, які постраждали від торгівлі

людьми; супровід постраждалих у судах, проведення тематичних досліджень і презентації результатів для розробників політики та широкого загалу [12].

Окремо зупинимося на поданні виявлених у результаті знайомства із діяльністю громадських організацій та участі в організованих ними заходах, новітніх тенденцій у співпраці громадських організацій з державними структурами та іншими суб'єктами реалізації державної політики протидії торгівлі людьми.

По-перше, це посилення співпраці ГО з науковими та освітніми установами. Така співпраця є взаємовигідною: з одного боку, вона надає можливість формувати та використовувати науково-теоретичні підходи в діяльності громадських організацій, а з іншого боку, дає емпіричні матеріали та практичні приклади освітянам і науковцям. Доречно в цьому контексті згадати цікавий висновок Д. Капполи про те, що академічні заклади сприяли розвитку та підтримці НУО за рахунок досліджень, технічної допомоги та передання інституційних знань, але і ГО є чим поділитися з академічними інституціями.

Наприклад, ГО «Ла Страда –Україна» спільно з навчальними інституціями та професійними дослідницькими організаціями з 1999 р. провела 16 досліджень, які сприяли адвокаційній роботі, лобюванню нового законодавства або підзаконних актів, розвитку політик і практик. Така співпраця відбувалась та активно триває і в інших ГО. Проводяться навчання і тренінги для викладачів та студентів вищих навчальних закладів. Студенти проходять практику в ГО, залишаються працювати в цих організаціях, а члени ГО проводять лекційні заняття у ЗВО, коледжах та училищах [12].

Другою новітньою тенденцією є визначення ролі ГО як ресурсу для кадрового забезпечення органів державної влади та міжнародних організацій. Співробітники ГО можуть протягом своєї кар'єри пересуватися: почавши працювати у громадянському секторі, вони отримують посади в урядових структурах чи починають викладати або поєднують викладання і громадську активність чи після роботи в урядових структурах ідуть у наглядові ради міжнародних або громадських організацій або в інші структури, де працюють уже як волонтери.

Справедливості заради слід сказати, що ГО є привабливими і для роботи колишніх державних службовців, які після напрацювання досвіду в державних установах переходили туди на роботу, що значно посилювало ГО в організаційному плані. Так, до позитиву роботи належить не лише те, що ГО вирішують певні проблеми суспільства та є повноцінними суб'єктами як формування, так і виконання державної політики, але й те, що робота в ГО в дечому значно відрізняється від роботи в державних структурах. Привабливими є сторони діяльності ГО, пов'язані з більшою незалежністю управлінських рішень,

швидкістю реагування на проблеми, незаангажованістю, ентузіазмом та відданістю власній справі, використанням гнучкіших форм зайнятості працівників (працівники виконують деякі роботи вдома, працюють у зручні для них години та бажану кількість годин), ГО також відзначаються меншою бюрократією та більшою мобільністю.

Така взаємодія та взаємообмін є вигідними для всіх сторін: державні службовці мають доступ до нових знань і досвіду громадських організацій, академічні установи отримують кращі уявлення про те, що відбувається на місцях; представники громадських організацій краще розуміють, як працюють урядові та міжурядові процедури, і можуть на них впливати, а дослідницькі групи можуть втілювати рекомендації досліджень у практичне застосування своїх напрацювань, і все разом становить важливу частину процесу створення і впровадження політик [8].

Третій висновок стосується позитивних змін у діяльності ГО за рахунок підвищення кваліфікації та професійного розвитку їхніх працівників, їх участі у внутрішніх («Ла Страда – Україна», «Благополуччя дітей», «Джерело Надії», «Віра, Надія, Любов» та інші) та зовнішніх – місцевих, регіональних і міжнародних навчаннях або в інших заходах. Запровадження регулярного підвищення кваліфікації для власних працівників і членів можна вважати третім новим напрямом у роботі ГО). Крім того, обмін досвідом між самими ГО, спільні тренінги, конференції, форуми та семінари значно сприяють розвитку та набуттю нових знань, навичок та ідей. І, як було вже згадано вище, обмін або спільні заходи з державними й академічними інституціями, робота в громадських або наукових радах теж чинять великий вплив на ГО, їх розвиток і зміни в них [9].

Четвертий новітній напрям роботи – створення навчально-методичної літератури та посібників, рекомендованих до використання в навчально-виховному процесі; навчання спеціалістів – державних службовців, викладачів або студентів Міністерством освіти та науки або Міністерством соціальної політики. Як приклади назвемо Навчально-методичний посібник для інститутів післядипломної педагогічної освіти «Упровадження програми виховної роботи з учнями щодо питань протидії торгівлі людьми "Особиста гідність. Безпека життя. Громадянська позиція" (Фонд «Благополуччя дітей)», Навчально-методичний посібник «Запобігання торгівлі людьми в системі професійно-технічної освіти», «Посібник з надання допомоги потерпілим від торгівлі людьми», «Стандартні операційні процедури (СОП) консультування на "гарячій" лінії з попередження торгівлі людьми» (ГО «Ла Страда –Україна») тощо [14].

П'ятий новітній напрям пов'язано з удосконаленням організаційної та внутрішньої роботи самих ГО. Його поява обумовлюється тим,

що міжнародні донори почали створювати регуляторну політику для отримання неурядовими організаціями фінансової підтримки. ОБСЄ, наприклад, дотримується таких принципів для подавачів проєктів: 1) НУО повинні бути зареєстрованими, мати прозору структуру з точки зору управління фінансами та процедури ухвалення рішень; 2) вони повинні спрямовувати свою діяльність на загальне соціальне забезпечення чи захист прав людини та демократичних цінностей, не маючи інтересу до фінансового прибутку; 3) частина їх роботи повинна ґрунтуватися на роботі добровольців, наприклад безоплатна робота членів правління ГО [6, с. 15]. Але деякі правила та політики незалежно від донорів з'явилися у НУО, які працювали в гуманітарних напрямках. Д. Каппола відзначав, що необхідність самодисципліни та самоорганізації в НУО сприяли створенню кодексів поведінки та стандартів обслуговування, щоб регулювати й керувати своїми діями в організаціях. Створення певних стандартів у НУО перейняли і донори та почали вимагати політик організацій, таких, як кадрова, фінансово-організаційна, антикорупційна, тендерна, «зелена» або екологічна, антидискримінаційна, ґендерна політики, етичний кодекс, кодекс роботи з мас-медіа тощо. Тож, політики, будучи породженням неурядових організацій гуманітарного спрямування, внесли нові стандарти в організацію роботи та процеси всередині організації, стали вимогою донорів для надання фінансування для ГО, а це підштовхувало перехід організацій на новий якісний рівень, професіоналізувало їх роботу [2].

Так, наприклад, **кадрова** політика – це система правил і норм, прагнень та обмежень у взаємовідносинах персоналу й організації в цілому, за якими діють працівники у внутрішньому і зовнішньому середовищі; вона описує правила приймання, переведення та звільнення працівників тощо. **Екологічна** політика в умовах ГО – це збереження та розповсюдження інформації на електронних носіях замість паперових, повторне використання паперу (друк на зворотному боці та здавання на повторну переробку), економія електроенергії, води й опалення. І такі політики розробляються та ухвалюються в громадських організаціях будь-якого спрямування, в тому числі тих, що займаються питаннями протидії торгівлі людьми [13].

Вважаємо, що ухвалення та реалізація політик ГО є суперечливим процесом: з одного боку, це сприймається позитивно, оскільки сприяє посиленню внутрішньої організації та відповідальності, з іншого – посилює бюрократизацію ГО, «розмиває» межі між ГО та державними структурами. Тож, важливим є дотримання балансу в цьому напрямі. Окрім того, невеликим організаціям складно розробити весь комплекс політик, що знижує їх шанси на отримання донорського фінансування. Тож, новим викликом для громадянського

суспільства є, зокрема, конфлікт між активізмом та професіоналізмом, і тому існує різне ставлення до питання спеціалізації різних ГО. Вони часто намагаються охопити всі можливі види діяльності, які зараз підтримуються донорами, а рівень кваліфікації та спеціалізації працівників може не відповідати необхідному у вирішенні проблем проекту.

Ще одним викликом є хибне уявлення про роль ГО: багато місцевих чиновників вірять, що головна мета ГО – замінити державні сервіси та ролі. Це створює тертя, недовіру, підозри [4] і не сприяє виділенню державних коштів на місцевому рівні на виконання проектної діяльності, які могли б робити ГО, в тому числі з протидії торгівлі людьми.

Тож, організації мають вчитися протистояти таким викликам, а також повинні активізуватися для подолання виявлених дослідниками таких недоліків, як брак системності роботи, недостатність довгострокового стратегічного планування, брак навичок ведення проектів міжнародного рівня у багатьох організаціях, що призводить до неможливості отримання великих проектів; відсутність постійного штату працівників і висока плинність кадрів (штат і кваліфікація залежать від проектів); певна закритість, небажання співпрацювати з колегами та створювати мережі, коаліції тощо; висока залежність від зміни пріоритетів і потреб донорських організацій; мала увага до оприлюднення результатів власної діяльності – у відкритому доступі досить складно знайти матеріали звітів, програми тренінгів, повідомлення про активність організацій; недостатня увага до зворотного зв'язку з громадянами, чиї інтереси представляють ГО [13].

Висновки

Роль ГО як у світі, так і в Україні значно зростає, а самі організації та об'єднання розвиваються за новими тенденціями і працюють більш якісно у своїй діяльності та менеджменті, долаючи проблеми й перепони у розвитку.

Виділено та проаналізовано три етапи в становленні та розвитку ГО, які працюють у сфері протидії торгівлі людьми: 1-й – дев'яності роки ХХ століття, 2-й – 2000–2013 рр., третій – 2014 і до сьогодні.

Із метою ефективного розвитку ГО важливо підтримувати тісні стосунки з освітніми й науковими інституціями та обмінюватись досвідом і знаннями, що є взаємовигідною співпрацею. До позитивних змін можуть призвести розумне введення необхідних політик у громадській організації, постійна робота над удосконаленням професійного рівня співробітників, прозорість у діяльності ГО, забезпечення зворотного зв'язку із своїми цільовими групами, поєднання професіоналізму й активізму, співпраця з державними інституціями.

- Список бібліографічних посилань:** **1.** Buyse A. Squeezing civic space: restrictions on civil society organizations and the linkages with human rights. *The International Journal of Human Rights*. 2018. Vol. 22. Pp. 966–988. DOI: <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1492916>. **2.** Coppola D. P. Participants – Non-Governmental Organizations, Including the Private Sector and Academia // Introduction to the International Disaster Management. 3rd ed. 2015. Pp. 522–587. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-801477-6.00009-5>. **3.** Lewis D. Non-Governmental Organizations, Management and Development. 3rd ed. London : Routledge, 2004. 332 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203591185>. **4.** Ritvo R. A. NGOs in Ukraine: Growing amid growing concern. *International NGO Journal*. 2014. Vol. 9 (2). Pp. 26–28. DOI: <https://doi.org/10.5897/INGOJ2013.0284>. **5.** Youngs R., Echagüe A. Study. Shrinking space for civil society: the EU response. Belgium, 2017. 43 p. DOI: <https://doi.org/10.2861/366385>. **6.** The Critical Role of Civil Society in Combating Trafficking in Human Beings / Office of the Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings. Austria. 62 p. URL: <https://www.osce.org/secretariat/405197?download=true> (дата звернення: 22.11.2019). **7.** Зміна ролей у світі, що змінюється: аналіз ролі громадських об'єднань у діяльності з протидії торгівлі людьми / О. М. Балакірева, Т. В. Бондар, Г. В. Герасименко та ін. ; ГО «УІСД ім. О. Яременка», ГО «Ла Страда – Україна». Київ : Агентство Україна, 2019. 98 с. **8.** Левченко К. Права жінок: зміст, стан та перспективи розвитку : монографія. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. 348 с. **9.** Левченко К. Взаємодія органів освіти і неурядових організацій у веденні превентивної роботи по запобіганню торгівлі людьми. *Рідна школа*. 2002. № 6. С. 11–13. **10.** Левченко К. Роль неурядових організацій у формуванні гендерної політики в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23. С. 183–193. **11.** Левченко К. Гендерне тяжіння. Харків : Фоліо, 2019. 189 с. **12.** Тараненко Г. До питання дефініцій неурядових організацій. *Проблеми міжнародних відносин*. 2010. Вип. 1. С. 310–326. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/58864/23-Taranenko.pdf?sequence=1> (дата звернення: 22.11.2019). **13.** Надежденко А. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «Екологічна політика». *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2011. № 1. С. 84–87. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2011/15.pdf (дата звернення: 22.11.2019).

Надійшла до редколегії 29.11.2019



Levchenko K. B., Shved O. V. NGOs: Activities on Combating Trafficking in Human Beings and Challenges at Work

Combating trafficking in human beings is a major challenge for society and constitutes a separate policy area, where the subjects of its implementation are both governmental and non-governmental organizations. The role of the latter is multifaceted and subject to change and


development. The author of the article has studied the development of forms and directions of activity of organizations, their interaction with various state institutions, scientific and educational institutions to ensure their effective development. The methodological basis of the publication was a dialectical approach to the cognition of social and legal phenomena through the historical and comparative legal analysis of definitions, the use of the method of included observation, as well as problem-chronological analysis of the activities and participation of public organizations in the formation and implementation of state policy. Theoretical basis of the publication was theoretical and ideological concepts and research of domestic and foreign scholars in relation to public organizations. The scientific novelty of the article is to cover the dynamics of the development of public organizations' participation in the process of forming and implementing state policy on the example of combating trafficking in human beings, as well as in analyzing the interaction of public organizations with educational and scientific institutions as a factor of ensuring the qualitative and effective work of both parties. The author has distinguished and analyzed three stages in the formation and development of NGOs working in the field of combating trafficking in human beings: the first – the nineties of the XX century, the second – 2000–2013, the third – from 2014 to the present day. In order to effectively develop NGOs, it is important to interact with educational and scientific institutions, to share experience and knowledge. Positive changes can be caused by prudent implementation of necessary policies, continuous improvement of the professional level of the employees, transparency in the activities of NGOs, providing feedback to their target groups, a combination of professionalism and activism, cooperation with state institutions.

Key words: non-governmental organization, public organization, combating trafficking in human beings, state policy on combating trafficking in human beings.



Галина Володимирівна Муляр,

*кандидат історичних наук, доцент,
Академія праці, соціальних відносин і туризму (м. Київ),
кафедра кримінального права, процесу та криміналістики;*

 <https://orcid.org/0000-0003-2636-0509>,
e-mail: box0007@meta.ua

**ПРОГРАМНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Статтю присвячено правовій характеристиці прогнозування та стратегічного планування у сфері охорони здоров'я за допомогою програмних регулятивних актів, їх раціональності та ефективності застосування. Розкрито повноваження державних органів у цій сфері, проаналізована система, зміст та спрямованість основних правових програм у сфері охорони здоров'я. Досліджено зміст діючих програм, доведено потребу в їх широкому застосуванні. Виокремлено основні проблеми програмного регулювання у сфері охорони здоров'я, якими є недоліки як загальної системи організації та дієвості програм, так і окремих механізмів виконання. Зроблено висновок щодо необхідності посилення результативності програм на міждержавному, загальнодержавному, урядовому, регіональному рівнях.

Ключові слова: програмно-управлінське регулювання, державна цільова програма, регіональна програма, адміністративно-правові акти, ефективність програмування.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Налагодження та дієвість системи оптимізації програмно-управлінського регулювання відносин у сфері охорони здоров'я потребують збалансованої та комплексної роботи різних державних інституцій, здебільшого органів виконавчої влади. Зокрема, ст. 14 Основ законодавства про охорону здоров'я¹ вказує на те, що Кабінет Міністрів України організовує розроблення та здійснення державних цільових програм, а Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози у сфері охорони здоров'я. Програмні регулятивні акти наразі стають особливим адміністративно-правовим явищем, спрямованим на вдосконалення механізмів охорони здоров'я в Україні. За допомогою засобів адміністративного права можна знайти відповідь на питання

¹ Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ : ред. від 01.01.2019.

організаційно-правового забезпечення розроблення регулятивних програм у сфері охорони здоров'я, їх затвердження та виконання, а також удосконалення як законодавства, що є регулятором у медичній галузі, так і практики реалізації нормативних приписів у діяльності відповідних державних органів.

Стан дослідження проблеми

Слід вказати, що аспекти програмно-регулятивного забезпечення діяльності державної влади у різних сферах раніше досліджувалися у працях Б. Бабіна, В. Кроленко, О. Солдатенко, Е. Третяка, К. Удовенко, Ю. Шевчука. Зокрема, Б. Бабін у монографічному дослідженні розглядав питання програмного регулювання в сучасному міжнародному праві; Е. Третяк приділяв увагу в своїх дослідженнях аналізу особливостей управлінських програм, зокрема їх спрямованості на регулювання та правове забезпечення правоохоронної діяльності. Разом із тим більшість указаних науковців присвячували свої праці переважно загальним організаційним формам програмного регулювання. Проте із запровадженням стрімких змін та реформ у сфері охорони здоров'я з'явилася необхідність розглянути питання ефективності програмного регулювання та основних напрямків стратегічного планування медичної галузі.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є аналіз проблем програмного регулювання правовідносин у системі управління охороною здоров'я в Україні та його правового забезпечення. Для цього необхідно виконати наступні *завдання*: проаналізувати види та форми програмного регулювання у сфері охорони здоров'я; дослідити зміст відповідних програмних актів та визначитися із необхідністю широкого застосування програмного регулювання у цій сфері.

Наукова новизна дослідження

Розкрито зміст пріоритетних векторів програмного регулювання в медичній галузі, розглянуто алгоритм створення державних цільових програм, доведено, що кожна державна чи регіональна програма повинна бути обґрунтована статистичними даними та їх аналізом, на підставі чого й мають прийматися управлінські рішення.

Виклад основного матеріалу

Особливого тлумачення та розуміння вимагає поняття програмного регулювання, що застосовується органами державної влади для планування та дієвості в тій чи іншій сфері суспільного життя. Зокрема, Б. Бабін зазначає, що «саме значення слова «програма» означає певний план, алгоритм дій, який є спрямованим на певну перспективу. Будь-яка управлінська програма має ціль, яка є конкретною та суспільно корисною. Програма має власне, чітко визначене місце в часі, який виступає своєрідною матрицею для будь-якої програми.

Усі програми мають визначений термін дії, що має мінімальний та максимальний розмір. Для програми характерна етапність, водночас усі норми та приписи програми носять тимчасовий характер» [1, с. 205]. Приміром, Е. Третьяк досліджував особливості інституту управлінських програм як форми державного управління, здійснюючи аналіз через призму юридичних, економічних, управлінських характеристик та поточного законодавства. При цьому автором було виявлено «такі ознаки управлінських програм, як їх цільова орієнтація, системний характер, етапність та спрямованість на процес прийняття рішення» [2, с. 8]. Управлінська програма розглядається Е. Третьяком «як феномен сучасної управлінської діяльності, засіб реалізації ряду завдань у певні терміни, який може реалізовуватися у будь-якій сфері людської активності» [2, с. 8]. Проте в правовій площині виникає питання щодо визначення місця програмних актів у системі джерел права, їх значущості, юридичної сили, обов'язковості виконання.

Серед загальних особливостей програмного підходу сучасна наукова доктрина виділяє наступні:

- чітку орієнтацію програм на кінцевий результат;
- розгляд програми як інструмента управління і як об'єкта управління;
- забезпечення програм необхідними ресурсами;
- цільову орієнтацію програм;
- системний характер програм [1, с. 11].

Наразі головним нормативним джерелом регулювання відносин у сфері цільових програм став Закон України «Про державні цільові програми», ухвалений 18 березня 2004 р. За ст. 2 Закону, державні цільові програми розробляються за сукупності таких умов:

- існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління і потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- відповідність мети програми пріоритетним напрямам державної політики;
- необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;
- наявність реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми¹.

У статті 8 Закону встановлено перелік суб'єктів, які можуть бути державними замовниками програм. Зокрема, це центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України, регіональні органи виконавчої влади. Таким чином, Міністерство охорони здоров'я

¹ Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV : ред. від 12.10.2018..

України може бути ініціатором або замовником державної цільової програми.

Закон класифікує державні цільові програми за своєю спрямованістю на: економічного спрямування, наукового, науково-технічного, соціального, національно-культурного, екологічного, оборонного, правоохоронного спрямування. Фактично розподіл державних цільових програм за наведеними критеріями слід вважати досить гнучким та умовним. Зазначимо, що на практиці програми, спрямовані на регулювання відносин у сфері охорони здоров'я, відносяться правотворцем до категорії соціальних цільових програм.

Проте в будь-якому випадку кожна державна чи регіональна програма повинна бути обґрунтована статистичними даними та їх аналізом, на підставі чого й мають прийматися управлінські рішення.

Як приклад такого програмного регулювання можна зазначити Програму медичних гарантій і чотири державні стратегії у сфері охорони здоров'я [3], що були ухвалені Кабінетом Міністрів України в листопаді 2019 року.

Планується, що програма медичних гарантій орієнтована на надання абсолютно різних видів допомоги населенню, а саме: первинної, спеціалізованої, високоспеціалізованої, екстреної, паліативної, медичної реабілітації завдяки фінансуванню даних послуг Національною службою здоров'я України.

Разом із тим Урядом було схвалено стратегічні нормативно-правові акти в галузі громадського здоров'я, а саме: Державну стратегію у сфері протидії ВІА/СНІДу, туберкульозу та вірусних гепатитів до 2030 року¹, Стратегію розвитку імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб до 2022 року², Стратегію забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту до 2025 року³ та Державну стратегію розвитку системи протитуберкульозної медичної допомоги⁴.

¹ Про схвалення Державної стратегії у сфері протидії ВІА-інфекції/СНІДу, туберкульозу та вірусним гепатитам на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 1415-р.

² Про схвалення Стратегії розвитку імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб, яким можна запобігти шляхом проведення імунопрофілактики, на період до 2022 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 1402-р.

³ Про схвалення Стратегії забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом «єдине здоров'я» на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 1416-р.

⁴ Про схвалення Державної стратегії розвитку системи протитуберкульозної медичної допомоги населенню : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 1414-р.

Аналіз даних стратегічних актів свідчить про певну пріоритетність у медичній галузі окремих напрямків. Приміром, Держстратегія у сфері протидії ВІЛ/СНІДу орієнтована на вдосконалення системи ефективного виявлення ВІЛ-інфекції. Першочерговими заходами для цього, відповідно до програми, є розширення мережі закладів для тестування інфекції, сплановано також періодичне тестування серед груп ризику та повинно активно пропагуватися само-тестування даного захворювання. Разом із цим даною стратегією гарантується повне задоволення потреб в антиретровірусній терапії. Що стосується захворювань на гепатити «В» і «С», то з метою скорочення випадків інфікування ними стратегією передбачено посилення системи епіднагляду й моніторингу даних захворювань.

Стратегією розвитку імунопрофілактики має реалізуватися комунікаційна програма, що спрямована на медичних працівників та населення, та інформаційна кампанія щодо важливості вакцинації.

Стратегія забезпечення біобезпеки та біозахисту орієнтована на надання швидкої допомоги шляхом створення та функціонування сучасних спеціалізованих мобільних формувань в умовах різних можливих біологічних небезпек. У рамках даної стратегії заплановано переоснащення лабораторій мікробіологічного профілю відповідно до вимог міжнародних стандартів, які працюють з особливо небезпечними патогенами, що є особливо актуальним наразі в період світової епідемічної небезпеки.

Стратегією розвитку системи протитуберкульозної медичної допомоги планується дати старт змінам та комплексному структурному реформуванню системи протитуберкульозних закладів.

Окрім нових пріоритетних векторів програмного регулювання в медичній галузі слід згадати також Загальнодержавну програму «Здоров'я – 2020: український вимір», яка спрямована на:

- окреслення пріоритетів та закріплення основних дієвих заходів профілактичного характеру, що мають сформувавши у кожного пересічного громадянина усвідомлене, відповідальне ставлення до свого життя і здоров'я, нівелювання соціальної нерівності, а також підвищення потенціалу системи охорони здоров'я;

- збалансований комплексний підхід до посилення ефективності заходів, спрямованих на профілактику та дотримання здорового способу життя;

- більш повне фінансування медичної галузі та обґрунтоване раціональне витрачання фінансових коштів відповідно до системної організації¹.

¹ Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 № 1164-р.

З квітня 2017 року в країні діє Урядова програма «Доступні ліки», яка спрямована на покращення якості життя, запобігання виникненню ускладнень та передчасної смертності осіб, які страждають на серцево-судинні захворювання, цукровий діабет II типу, бронхіальну астму, шляхом забезпечення їх необхідними лікарськими засобами під час амбулаторного лікування, у рамках якої пацієнти за рецептом лікаря можуть отримати безкоштовно або з доплатою лікарські засоби для лікування зазначеної патології. Деяко в оновленому форматі запроваджена дана програма в 2019 році, зокрема перейшла в адміністрування Національної служби здоров'я України і стала працювати за новими правилами (основна новація – лікарські засоби за програмою відпускаються лише за електронними рецептами, виписує їх лікар первинної ланки, про вибір якого пацієнт подав декларацію).

Програма «Лікування громадян за кордоном» існує з 2010 року. Відтоді Міністерство охорони здоров'я України оплатило лікування більше тисячі пацієнтів. Щороку кількість українців, які їдуть лікуватися за цією програмою, зростала, як і бюджет програми. Процедура, яка була закріплена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1079, потребувала удосконалення. Саме тому Кабінет Міністрів прийняв Постанову «Про затвердження переліку послуг та тарифів з надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги методом трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів»¹. Постанова затверджує перелік послуг з трансплантації та тарифи на ці послуги, які розраховані учасниками пілотного проекту і повністю покривають усі витрати на трансплантацію (в тому числі всі необхідні лікарські засоби та медичні вироби), а також буде можливість використання бюджетних коштів минулого 2019 року в 2020 р. Завдяки цьому має збільшитися кількість можливих трансплантацій.

Крім цього, Уряд України реалізує низку цільових регіональних програм, у рамках яких за рахунок коштів Державного бюджету України регіони забезпечуються імунобіологічними препаратами, тест-системами для діагностики донорської крові, медикаментами для хворих на цукровий діабет тощо. Регіональні програми охорони здоров'я формують основу муніципальних програм, що містять показники обсягу діяльності установ охорони здоров'я та їхнього фінансування на муніципальному рівні. Органи виконавчої влади всіх рівнів контролюють виконання відповідних програм.

¹ Про затвердження переліку послуг та тарифів з надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги методом трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів, які надаються учасниками пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2019 № 1083.

Прикладом регіональних ініціатив може бути рішення Чернівецької обласної ради «Про затвердження Регіональної програми розвитку та підтримки обласних комунальних закладів охорони здоров'я на 2020–2022 роки».

Реалізацію Програми розвитку та підтримки обласних комунальних закладів охорони здоров'я на 2020–2022 роки планують здійснювати за рахунок поєднання коштів державного, обласного бюджетів та інших, не заборонених законодавством джерел. У цілому на 2020 рік для реалізації даної програми передбачено 115,5 млн грн.

Основними напрямками діяльності, визначеними програмою для комунальних некомерційних медичних підприємств та медичних закладів, які є об'єктами права спільної власності територій громад сіл, селищ, міст області, є:

- надання населенню медичної допомоги на якісному рівні (доступність, кадрове та технічне забезпечення), належна організація лікувально-діагностичного процесу, ефективно та раціональне використання майнових та фінансових ресурсів;

- сприяння створенню належних умов для здійснення діяльності з надання якісних послуг комунальними некомерційними підприємствами та медичними закладами;

- зміцнення та оновлення матеріально-технічної бази комунальних некомерційних підприємств та медичних закладів;

- залучення додаткових коштів на оновлення виробничих потужностей та зниження рівня аварійності об'єктів;

- забезпечення лікарськими засобами та виробами медичного призначення онкологічних хворих, хворих з вірусним гепатитом В, С, хворих з інсультом та інфарктом;

- впровадження системи телекомунікаційних технологій та налагодження функціонування електронного документообігу в медицині. Впровадження програми e-health [4].

В Києві, приміром, діють такі цільові регіональні програми: Миська цільова програма протидії епідемії ВІЛ-інфекції на 2017–2021 роки, Миська цільова програма протидії епідемії захворюванню на туберкульоз на 2017–2021 роки, програма «Здоров'я киян» на 2020–2022 роки.

Кожна цільова програма має свій паспорт, де вказується нормативна база, термін, порядок фінансування, мета програми, обґрунтування шляхів та засобів розв'язання проблеми, основні заходи та завдання програми, строки їх виконання, обсяги та джерела фінансування, очікувані результати, порядок звітування та додатки, що дозволяють методично забезпечити управління програмою та фінансовий менеджмент.

Фахівці Інституту демографії та соціальних досліджень, проаналізувавши теоретичні основи формування державних програм, дійшли

висновку про їх високу потенційну ефективність. Однак, дослідивши ефективність реалізації окремих державних програм в Україні, зокрема у сфері охорони здоров'я, зроблено невтішний висновок про їх невисоку ефективність через нестачу фінансування. Наприклад, «на реалізацію загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009–2013 роки, затвердженої Законом України від 19.02.2009 р. № 1026-VI, було витрачено значну суму коштів, проте не стільки з центрального бюджету, скільки з міжнародної допомоги, насамперед, гранту Глобального фонду» [5, с. 168–170].

Причиною цього є недоліки як загальної системи організації та дієвості програм, так і окремих механізмів виконання, зокрема фінансування програм за залишковим принципом (недофінансування, а інколи й взагалі його відсутність); нечіткість формулювання мети та завдання програм, що вказують на процес, а не на заключний результат; відсутність чітко визначених виконавців та зобов'язаних суб'єктів; недостатня аналітична діяльність; відсутність відповідальності за невиконання обов'язкових заходів та плану дій; недостатній контроль за витрачанням коштів; декларативний характер.

Висновки

Таким чином, у вітчизняній практиці державного управління охороною здоров'я та у відповідних адміністративно-правових процесах феномен програмного регулювання отримав широке розповсюдження. Регулятивні програми у сфері охорони здоров'я використовуються на міждержавному, загальнодержавному, урядовому, регіональному рівнях. В Україні склалася система правового забезпечення процесів розроблення та реалізації відповідних управлінських програм. У цілому систему державної політики та процеси програмного регулювання у сфері охорони здоров'я слід вважати тісно пов'язаними, а потребу в широкому використанні програмних регулятивних заходів в ній – безперечною. Водночас навряд чи можна говорити про наявність в Україні цілісної ієрархічної системи правових програм стосовно організаційних процесів у сфері охорони здоров'я. Перспективним напрямком подальших досліджень вбачається розроблення та глибоке вивчення питань щодо підвищення ефективності програмного регулювання у сфері охорони здоров'я на відомчому рівні, зокрема в рамках нормотворчої діяльності Міністерства охорони здоров'я України.

Список бібліографічних посилань: 1. Бабін Б. В., Кроленко В. О. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні : курс лекцій. Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2006. 206 с. 2. Третьяк Е. В. Правоохоронні програми як форма державного управління (адміністративно-правове

дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 20 с. **3.** Кабмін ухвалив програму медгарантій і чотири держстратегії у сфері охорони здоров'я // Interfax-Україна : сайт. 27.11.2019. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/pharmacy/627099.html> (дата звернення: 09.12.2019). **4.** З 2020 року в охороні здоров'я області запроваджені регіональна програма, до якої включені відразу декілька напрямків галузі // Медицина Буковини : сайт. URL: <http://www.medicv.gov.ua/archives/26930> (дата звернення: 09.12.2019). **5.** Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання : монографія / за ред. Е. Лібанової. Умань : Сочінський, 2012. 312 с.

Надійшла до редколегії 11.12.2019



Muliar H. V. Programming Regulation and Strategic Planning in the Health Care Sector

The article deals with the legal characteristics of forecasting and strategic planning in the health care sector through program regulatory acts, their rationality and effectiveness of application, revealing the main characteristics and regularities of such regulation and the place in the system of national legislation, as well as identifying problems and shortcomings of program regulation of the health care sector in Ukraine, the formulation of propositions to eliminate the relevant complications in domestic practice.

The objective of the article is to analyze the problems of program regulation of legal relations in the health care management system in Ukraine and its legal provision.

The methodological basis of the article is a set of generally scientific and special research methods. In particular, through the dialectical method, the set tasks are considered in the unity of their social content and legal form.

The author of the article discusses the development and implementation of regulatory programs in the health care sector in Ukraine. It has been found out that the draft target-oriented program should be developed on the basis of forecasts of economic and social development of Ukraine, forecasts of the development of the health care sector for the medium-term period of the approved concept by the state customer or its designated developer. Accordingly, health regulatory programs are used at the interstate, nationwide, governmental, departmental and regional levels.

The authorities of state agencies in this field have been revealed; the system, content and orientation of the main legal programs in the health care sector have been analyzed. In particular, the Program of Medical Guarantees and State Health Strategies, approved by the Cabinet of Ministers in November 2019, becomes particularly important in the context of the health care sector reform. The content of existing programs in the health care management system has been studied and the need for their widespread use has been proved.

The main problems of program regulation in the health care sector have been distinguished. These are disadvantages of both the general system of organization and effectiveness of the programs, as well as of certain mechanisms of the implementation, in particular financing of programs on a residual principle (underfunding, and sometimes even its absence);

unclear formulation of the purpose and objectives of the programs, which indicate the process rather than the final result; the absence of clearly identified performers and obligated entities; insufficient analytical activity; lack of responsibility for non-compliance with mandatory measures and action plan; insufficient control over funds spending; declarative nature, etc.

Key words: programming and managerial regulation, state target-oriented program, regional program, administrative and legal acts, efficiency of programming.




УДК 342.53:342:729

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.14>

Микола Анатолійович Самбор,

кандидат юридичних наук,
член-кореспондент Національної академії
наук вищої освіти України (м. Київ),
Прилуцький відділ поліції ГУНП в Чернігівській області,
сектор моніторингу;

 <https://orcid.org/0000-0002-0446-3892>,
e-mail: nikolas783@ukr.net

**МІСЦЕ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
У ЗДІЙСНЕННІ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ**

Здійснення права на свободу мирних зібрань передбачає виконання суб'єктом його здійснення обов'язку зі сповіщення, тому метою цього дослідження обрано з'ясування місця органів виконавчої влади під час сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань.

Висвітлено орган виконавчої влади як об'єкт сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань та правове регулювання цього об'єкта щодо отримання такого сповіщення.

Ключові слова: право на свободу мирних зібрань, сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань, об'єкти сповіщення, органи виконавчої влади.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Права, свободи й інтереси людини та громадянина є незмінним фундаментом будь-якої демократичної держави і громадянського суспільства. Людина, її права, свободи й інтереси перебувають у фокусі діяльності не лише внутрішньодержавних органів влади та управління, інститутів громадянського суспільства, окремих громадян і їх груп, а й визначаються, як фундаментальні цінності у міжнародному праві, без яких розвиток людства втрачає сенс. Ми глибоко переконані у тому, що саме права, свободи та інтереси й особливості їх здійснення та забезпечення балансу інтересів визначають соціальні, економічні, політичні, культурні та громадянські цінності, спрямовані на соціально-біологічний розвиток людини у планетарному масштабі.

Права, свободи й інтереси людини та громадянина у сучасній теорії права отримали різноманітну класифікацію. Разом із цим вважаємо, що є права і свободи, які слугують сполучною ланкою та ефективним засобом здійснення цілої низки прав і свобод. До таких, без

перебільшення, фундаментальних, базисних прав з огляду на соціальну складову існування людини належить право на свободу мирних зібрань.

Це право є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду та віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання й поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо. Під час здійснення цих прав і свобод не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей¹.

Стан дослідження проблеми

Дослідженню права на свободу мирних зібрань приділено чимало уваги. Наприклад, питанню прояву права на свободу мирних зібрань у перехідних умовах від авторитаризму до демократії присвятив своє дослідження О. М. Куракін [1]; дослідження права на свободу мирних зібрань у сфері здійснення народом суверенної влади, обрала за предмет наукових пошуків О. В. Щербанюк [2]; обмеження конституційного права на свободу зібрань вивчала Т. М. Храмова [3], а конституційно-правове регулювання здійснення права на свободу мирних зібрань стало предметом дослідження І. С. Полянської [4]. Водночас сповіщення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не було предметом наукових пошуків, хоча окремі питання взаємодії носіїв прав і свобод з органами публічної адміністрації ставали предметом та об'єктом наукових пошуків. Наприклад, Д. В. Лученко досліджував законодавче регулювання інституційного механізму електронних петицій в Україні як форми оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної влади [5], В. А. Давидова досліджувала організаційне забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні [6], а А. В. Куракін, М. В. Костеніков та Е. В. Трегубова вивчали право на проведення мирних зібрань і мітингів та адміністративну відповідальність як засіб його забезпечення [7]. Питанню права на свободу мирних зібрань присвятили свої дослідження С. Фостер [8] А. Петерс та І. Лей [9].

Разом із цим дослідження права на свободу мирних зібрань не вичерпуються згаданими нами сферами та науковцями. Водночас маємо зауважити, що не дивлячись на те, що право на свободу мирних

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) : від 19.04.2001 № 4-рп/2001.

зібрань залишається у фокусі наукової спільноти, у його змісті та здійсненні залишається багато «білих плям», зокрема недослідженим є об'єкт сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань, що є складовим одного з ключових обов'язків суб'єкта здійснення цього права. Упевнені, що відсутність однозначного розуміння об'єкта сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань впливає на загальнотеоретичне розуміння змісту права на свободу мирних зібрань, а також негативно позначається на здійсненні цього права, оскільки єдиний обов'язок суб'єкта здійснення цього права ставить останнього у пряму залежність і породжує можливість зазнання заходів юридичної відповідальності у разі нездійснення або неправильного виконання цього встановленого конституційною нормою обов'язку.

Мета і завдання дослідження

Виходячи з вищевикладеного, *метою* цього дослідження є з'ясування місця органів виконавчої влади під час сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань. Мета дослідження досягається вирішенням таких *завдань*: висвітлити органи виконавчої влади як об'єкт сповіщення про здійснення права на свободу мирних зібрань, з'ясувати сферу повноважень органів виконавчої влади щодо сповіщення про здійснення права на свободу мирних зібрань, охарактеризувати повноваження органів виконавчої влади бути об'єктом сповіщення про здійснення права на свободу мирних зібрань.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна дослідження полягає в комплексному дослідженні органів виконавчої влади та їх правового регулювання, що визначає ці органи як об'єкти сповіщення про здійснення права на свободу мирних зібрань та їх повноваження у разі надходження такого сповіщення.

Виклад основного матеріалу

Права, свободи та інтереси є різними за своєю суттю, сферою здійснення та особливостями реагування з боку органів публічної адміністрації для забезпечення їх ефективного здійснення.

У цьому контексті маємо погодитися з тим, що здійснення низки прав, свобод та інтересів людини потребує позитивної реакції та певних дій з боку державних органів. Така реакція суб'єктів публічної адміністрації є можливою за певних фактичних та юридичних умов, яким є надходження відповідного сповіщення.

У статті 39 Конституції України прямо зазначається, що про проведення мирних зібрань завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Практика здійснення політичних прав і свобод напрацювала декілька процедурно-правових порядків їх здійснення: повідомляючий (заявниковий), реєстраційний, дозвільний та ініціативний. Організатори мітингу або демонстрації зобов'язані лише повідомити у встановлені строки орган публічної влади про проведення мітингу чи демонстрації. Якщо орган публічної влади вважатиме можливим здійснення права конкретною особою, тоді він не ухвалює жодного рішення, і зі сплином певного терміна особа може здійснювати своє право. У разі, якщо компетентний орган вважає за необхідне з якихось причин реалізацію права цією особою у конкретній ситуації, що склалася небажаним, тоді він ухвалює рішення, яким забороняє користуватися правом, тобто виносить заборонний правозастосовний акт [10]. Поряд із цим З. В. Ромовська та Н. П. Якібчук пишуть про те, що дозвільний характер здійснення права на мирні зібрання, встановлений у радянський період, змінено на інформувальний [11, с. 282].

Норма у статті 39 Конституції України прямо передбачає, що про намір здійснення права на свободу мирних зібрань завчасно сповіщаються: 1) органи виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування. Так, у конституційній нормі визначено об'єкти для сповіщення, однак розуміння є надзвичайно не чітким.

Очевидно, що для ефективного дослідження та отримання достовірних результатів необхідно встановити зміст поняття «об'єкт», притаманний сучасній українській мові.

Об'єкт – матеріальний предмет пізнання і практичного впливу з боку людини (суб'єкта) [12]; явище, предмет чи особа, на які спрямовано певну діяльність, увагу і т. ін. [13]. Отже, об'єктом сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань є відповідні органи влади, визначені у нормах чинного законодавства України.

Указана конституційна норма, на наш погляд, зумовлюється тим, що повноцінне й ефективне здійснення права на свободу мирних зібрань може відбуватись виключно у разі створення сприятливих умов для здійснення цього права шляхом недопущення створення перешкод у його здійсненні, зловживань цим правом, а також порушень прав, свобод та інтересів інших членів суспільства, які не здійснюють право на свободу мирних зібрань та непричетні до забезпечення його здійснення. Констатуємо, що саме державна влада має забезпечити від імені держави як представника інтересів суспільства здійснення права на свободу мирних зібрань, адже державна влада – це вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що перебувають на її території. Інакше кажучи, державна влада – це влада такої організації домінуючої частини населення, яка (організація), забезпечуючи цілісність і безпеку

суспільства, здійснює керівництво ним в інтересах цієї його частини та організовує задоволення загальносоціальних потреб [14, с. 85].

Розмірковуючи над доцільністю сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань, вважаємо, що такий обов'язок суб'єкта здійснення цього права визначається саме необхідністю підтримання правового порядку, сталості, стабільності та послідовності розвитку суспільних відносин, а головне – недопущення порушень права на свободу мирних зібрань суб'єкта його здійснення, недопущення зловживання цим правом, а також порушень прав, свобод та інтересів інших учасників суспільних відносин, у тому числі й суб'єктом здійснення права на свободу мирних зібрань. Очевидно, що обов'язок сповіщення органів виконавчої влади встановлено саме в інтересах суб'єкта здійснення цього права та інших учасників суспільних відносин.

Розглянемо детальніше органи виконавчої влади як об'єкти сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань.

Норма, закладена у частині 1 ст. 6 Конституції України¹, прямо передбачає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. У цій же статті проголошується, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Поряд із цим конституційні норми, викладені у статті 19 Конституції України, визначають, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, тим самим визнаючи, що оскільки такий обов'язок суб'єкта, як сповіщення органів виконавчої влади або місцевого самоврядування про намір здійснення права на свободу мирних зібрань, визначено у законодавстві, а саме у Конституції України, то суб'єкт здійснення права на свободу мирних зібрань повинен неухильно його виконувати.

У свою чергу, органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, як зазначається у частині 2 ст. 19 Конституції України. Виходячи з розділу VI Конституції України та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»², можна дійти висновку, що Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, а також місцеві державні адміністрації належать до виконавчої влади.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : ред. від 21.02.2019.

² Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI : ред. від 25.09.2019.

О. В. Дяченко зазначає, що органом виконавчої влади є частина державного апарату (організація), яка має власну структуру та штат службовців і в межах установленної компетенції (певного обсягу державної діяльності, відповідальність за який покладено на конкретний орган, або кола питань, передбачених законодавством та іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності) здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній або адміністративно-політичній сферах суспільного життя [15, с. 58–59].

В аспекті ознак органи виконавчої влади є персоніфікованим суб'єктом адміністративного управління і носієм виконавчої влади, що має чітко визначену нормативно-правовим шляхом компетенцію щодо відповідної групи суспільних відносин, під час реалізації яких він ухвалює владні (юридично обов'язкові) рішення і здійснює інші юридично значимі дії [16, с. 98].

Поряд із доктринальними підходами до розуміння виконавчої влади та її органів маємо звернутися до легального визначення цього поняття. Так, виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів та управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю¹.

Не дивлячись на наявне розуміння виконавчої влади та її органів, останнє не забезпечує вирішення питання про ефективне здійснення права на свободу мирних зібрань суб'єктами та виконання останніми визначених Конституцією України обов'язків щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади, адже, наприклад, виходячи зі статті 116 Конституції України, де розкриваються повноваження Кабінету Міністрів України, неможливо дійти однозначного висновку про те, що об'єктом сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань має бути саме Кабінет Міністрів України чи навпаки, не може ним бути. Хоча, на наше переконання, Кабінет Міністрів України неможливо виключати зі списку таких об'єктів, оскільки згідно з пунктом 2 ч. 1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції і законів України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 : ред. від 28.05.2006.

людини та громадянина, здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону тощо. До його основних завдань, що деталізуються у статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»¹, належать виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону тощо. Основними повноваженнями Кабінету Міністрів України у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина є забезпечення проведення державної правової політики, здійснення контролю за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади; вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку тощо (п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Отже, Кабінет Міністрів України цілком може бути об'єктом сповіщення про намір здійснення права на мирні зібрання. Однак такий висновок є результатом узагальненого сприйняття завдань і повноважень Кабінету Міністрів України, а не свідченням існування прямої норми закону. Водночас з огляду на те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України), він цілком прогнозовано може і повинен бути об'єктом сповіщення про намір здійснення права на мирні зібрання. Такий висновок є наслідком того, що Кабінет Міністрів України належить до органів виконавчої влади.

Поряд із цим ми переконані, що Кабінет Міністрів України має стати об'єктом такого сповіщення у разі, коли вирішення правового статусу та врегулювання відносин з володіння чи користування місцем здійснення права на свободу мирних зібрань належить безпосередньо до повноважень Кабінету Міністрів України або ж виходить за межі повноважень однієї з місцевих державних адміністрацій, що безпосередньо підпорядковуються Кабінету Міністрів України, наприклад у разі проведення мітингу одночасно на території двох чи більше областей України (однак навіть за таких умов може здійснюватись сповіщення місцевих адміністрацій двох областей, а саме обласних державних адміністрацій). На жаль, констатуємо, що такий висновок ґрунтується на розмежуванні повноважень органів виконавчої

¹ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII : ред. від 28.11.2019.

влади залежно від їх адміністративно-територіальної юрисдикції, однак не є логічним умовиводом із результатів дослідження повноважень органів виконавчої влади саме у сфері забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань.

Так само можуть стати об'єктом сповіщення і міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, оскільки ключовим у такому сповіщенні є саме приналежність державного інституту до органу виконавчої влади.

У статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»¹ систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Отже, з таким само успіхом про намір здійснення права на мирне зібрання можна сповіщати міністерство чи комітет, який є не лише органом виконавчої влади, а саме центральним органом виконавчої влади. Зрозуміло, що це є нелогічним і нерациональним, але з огляду на юридичну термінологію та формулювання така норма, що визначає обов'язок суб'єкта здійснення права на свободу мирних зібрань, є далекою від правової визначеності та передбачуваності, однак це є цілком законним щодо виконання суб'єктом обов'язку зі сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань. Очевидно, що таке сповіщення не сприймається з боку таких суб'єктів виконавчої влади, оскільки не належать до сфери їх компетенції. Водночас сам факт сповіщення суб'єктом здійснення права на свободу мирних зібрань такого органу виконавчої влади цілком сприймається та відповідає конституційним приписам. Поряд зі сказаним зауважимо, що більшість громадян не має правових відносин із центральними органами виконавчої влади, тісніші правовідносини у громадян є саме з місцевими державними адміністраціями, які представляють виконавчу владу в областях, а головним чином – у містах і районах.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118 Конституції України). Зазначене підтверджується тим, що згідно з частиною 3 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від

¹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI : ред. від 25.09.2019.

09.04.1999¹ місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Згідно зі статтею 15 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» в управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку.

Серед іншого місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян та взаємодію з органами місцевого самоврядування, реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень (п. 2, 6, 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Згідно зі статтею 15 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» в управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. Разом із цим прямих законодавчих норм щодо визначення місцевих державних адміністрацій як об'єктів сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань указані законодавчі акти не містять.

Норма статті 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає повноваження місцевої державної адміністрації в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян так: місцева державна адміністрація забезпечує виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України й інших органів державної влади; забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; забезпечує розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території, тощо. Нормами Закону України «Про місцеві державні адміністрації» також прямо не передбачено, що до повноважень місцевих державних адміністрацій належать питання розгляду сповіщень громадян про намір здійснення їх права на свободу мирних зібрань. Виходячи з того, що органи виконавчої влади, зокрема й місцеві державні адміністрації, забезпечують додержання прав і свобод громадян, очевидно, що місцеві державні адміністрації мають бути відповідним об'єктом сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань.

¹ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV : ред. від 20.10.2019.

Незважаючи на те, що норми Конституції України є нормами прямої дії (ч. 3 ст. 8 Конституції України), вони передбачають лише обов'язок суб'єкта здійснення цього права, про завчасне сповіщення про намір здійснення права на мирне зібрання, тоді як кореспондуючий праву на свободу мирних зібрань обов'язок завчасного сповіщення не встановлює інституційну та ієрархічну структуру органів виконавчої влади, які повинні отримати відповідні сповіщення та вживати заходів у межах повноважень щодо забезпечення здійснення носіями цього права, що створює прогалину не лише у законодавстві, а й у праві, а це не сприяє ефективності здійснення права на свободу мирних зібрань.

Доречно звернути увагу, що вжиття заходів щодо захисту та одержання прав і свобод громадян може слугувати аргументованою підставою для визначення будь-якого із системи органів виконавчої влади об'єктом сповіщення про намір здійснення права на мирні зібрання, дії кожного з посадових осіб такого об'єкта сповіщення вже можуть бути різними, оскільки питання забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань можуть як бути предметом компетенції відповідних органів виконавчої влади, так і не входити до кола відповідної компетенції. Останній варіант також має своє логічне та юридично визначене вирішення: орган виконавчої влади, на адресу якого надійшло сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань, діє у відповідності до Закону України «Про звернення громадян», а саме частини 3 ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», де зазначається, що якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, зверненні, не належать до його повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. Звісно, такий законодавчо визначений строк, на нашу думку, істотно впливає на стан здійснення права на свободу мирних зібрань і не є виправданим з точки зору розумності строку завчасного сповіщення, що являє собою строк від дня такого сповіщення до дати проведення масового зібрання¹. Згаданий нами приклад зі сповіщенням Міністерства охорони здоров'я України про намір здійснення права на свободу мирних зібрань у формі мітингу щодо зростання цін на лікарські препарати

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) : від 19.04.2001 № 4-рп/2001.

з огляду на суб'єкта здійснення права на свободу мирних зібрань є цілком логічним і законним, а от із боку Міністерства охорони здоров'я України, на перший погляд, видається не зовсім таким, що входить до сфери його компетенції, оскільки питання здійснення права на мирні зібрання лише дотично стосується забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, хоча здійснення права на мирні зібрання є засобом забезпечення (обстоювання, захисту) права на громадян на охорону здоров'я, що належить до завдань МОЗ України¹.

Висновки

Підсумовуючи дослідження органів виконавчої влади як об'єкта здійснення права на свободу мирних зібрань, зазначимо, що чинне законодавство України, яке регламентує діяльність органів виконавчої влади, діяльність яких ґрунтується на принципі здійснення своїх повноважень у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України, не містить законодавчих норм, які вказували б на повноваження органів виконавчої влади отримувати сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань, а отже бути об'єктом відповідного сповіщення. Такий стан справ призводить до невизначеності дій суб'єктів виконавчої влади у разі надходження відповідного сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань, а також може стати підґрунтям для спростування самого факту сповіщення про намір здійснення права на свободу мирних зібрань та притягнення носія суб'єктивного права на свободу мирних зібрань до юридичної відповідальності за невиконання обов'язку про завчасне сповіщення про намір здійснення цього права.

Зазначена обставина не сприяє визначеності та якості норм чинного законодавства, а також впливає на таку ознаку, як передбачуваність закону під час здійснення права на свободу мирних зібрань та, у разі необхідності, обстоювання вказаного права у суді.

Ураховуючи все вищезазначене, доходимо висновку про те, що повідомлення органів виконавчої влади має здійснюватися залежно від того, кому (до сфери чітких повноважень) належить місце проведення заходу (або управління цим місцем), а саме якщо зібрання проводиться на території (землях) чи у приміщеннях, що перебувають у державній власності, повідомляються органи виконавчої влади.

Таким чином, керуючись статтею 39 Конституції України й нормами законів України «Про місцеві державні адміністрації», у відповідності до ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» від

¹ Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267 : ред. від 30.01.2019.

02.10.1996 сповіщення про проведення мирного зібрання адресуються органам державної влади та їх посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення вказаного питання залежно від адміністративно-територіального розмежування.

Переконані, що українське суспільство на сучасному етапі розвитку, коли здійснення права на свободу мирних зібрань є надзвичайно актуальним, потребує ефективного законодавчого врегулювання порядку сповіщення про намір здійснення цього права, а головним чином – якісного визначення та розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення свободи здійснення права на мирні зібрання, що вимагає від законодавця ухвалення спеціального законодавчого акту або внесення змін до чинних законів України, що визначають повноваження органів виконавчої влади, спрямованих на ефективне здійснення ними їх повноважень, покликаних забезпечити здійснення права на свободу мирних зібрань, а також інших прав, свобод та інтересів людини і громадянина, гарантованих національним законодавством та міжнародними договорами.

Список бібліографічних посилань: 1. Куракін О. М., Романов М. Ю. Право на мирні зібрання: від авторитаризму до демократії. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 1, т. 1. С. 39–42. 2. Щербанюк О. В. Мирні зібрання як форма безпосереднього здійснення народом суверенної влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3. С. 104–108. 3. Храмова Т. М. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.02. М., 2015. 220 с. 4. Полянская И. С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.02. М., 2005. 23 с. 5. Лученко Д. Електронна петиція як форма оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної влади. *Право України*. 2018. № 11. С. 53–64. 6. Давидова В. Організаційне забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. *Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 1. С. 69–76. 7. Куракин А. В., Костенников М. В., Трегубова Е. В. Конституционное право на проведение мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования и административная ответственность как средство его обеспечения. *Право и политика*. 2013. № 13. С. 1804–1812. 8. Foster S. Freedom of Religion, Association, and Peaceful Assembly. Concentrate Questions and Answers Human Rights and Civil Liberties : Law Q&A Revision and Study Guide. Oxford : Oxford University Press, 2016. 264 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/he/9780198745174.001.0001>. 9. Peters A., Ley I. The Freedom of Peaceful Assembly in Europe. Baden-Baden : Nomos ; Oxford : Hart Publishing, 2016.

352 p. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781509913220>. **10.** Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М. : Норма, 2008. 448 с. **11.** Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / Ю. Б. Бек, Й. Г. Богдан, Л. В. Григоровська та ін. ; за ред. В. М. Коссака. Київ : Істина, 2004. 976 с. **12.** Об'єкт // Вікіпедія : віл. енцикл. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Об%27єкт> (дата звернення: 09.12.2019). **13.** Об'єкт // Словник української мови : сайт. URL: <http://sum.in.ua/s/ob.jekt> (дата звернення: 09.12.2019). **14.** Рабинович П. М. Державна влада // Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 2: Д-Й. С. 85–86. **15.** Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с. **16.** Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 95–99.

Надійшла до редколегії 12.12.2019



Sambor M. A. Place of Executive Authorities in the Realization of the Right to Freedom of Peaceful Assembly

The issue of realizing the right to freedom of peaceful assembly is one of the most pressing and problematic issues in the development of democratic relations in society. Since the realization of the right to freedom of peaceful assembly implies that the subject of realizing this right has a duty to notify, the purpose of this article is to determine the place of executive authorities while notifying the intention to the realization of the right to freedom of peaceful assembly.

The scientific novelty consists in the fact that the article describes the executive agency as the object of notification of the intention to realize the right to freedom of peaceful assembly and the legal regulation of this object in obtaining such notice. In particular, the legal regulation of the powers of executive authorities, as objects of notification of the intention to realize the right to freedom of peaceful assembly and the legislative regulation of the latter to be such objects.

The current national legislation of Ukraine does not contain norms that would directly determine the executive authorities as objects of notification of the intention to realize the right to freedom of peaceful assembly. The existing legislative provisions on the object of the notification determine the object in general, using an alternative way of presenting the norm, which does not contribute to legal certainty and predictability. At the same time, this state of affairs, with the definition of the executive authorities as the object of notification, makes it impossible for the timely and complete fulfillment of the obligation of the holder of the right to freedom of peaceful assembly, which may lead to unjustified application of legal liability measures.

Key words: the right to freedom of peaceful assembly, the notification of the intention to realize the right to freedom of peaceful assembly, objects of notification, executive authorities.




Олексій Володимирович Сидоренко,

Науково-дослідний інститут права

Сумського державного університету,

кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки (аспірант);

 [https://orcid.org/0000-0001-9866-2181,](https://orcid.org/0000-0001-9866-2181)

e-mail: sydorenko.oleksii@ukr.net

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МИТНИХ ПОСТІВ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ І ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ

Досліджено адміністративно-правові засади взаємодії митних постів ДФС України з іншими державними органами і громадянами України. Досягнення поставленої мети та завдань дослідження уможливили як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового пізнання. Завдяки логіко-семантичному методу було з'ясовано сутність понять «взаємодія» та «взаємодія митних органів з іншими органами державної влади». Узагальнено ознаки, властиві взаємодії митних постів ДФС України з іншими суб'єктами. Наголошено, що митні пости взаємодіють з іншими суб'єктами під час здійснення фіскальної, правоохоронної та сервісної функцій. Формально-логічний метод дозволив проаналізувати положення чинного законодавства України та зробити висновок, що адміністративно-правовими засадами взаємодії митних постів ДФС України з іншими державними органами і громадянами є Митний кодекс України та підзаконні акти. Акцентовано увагу на доцільності ухвалення підзаконного акту, що закріплюватиме напрямки, форми й рівні взаємодії органів доходів і зборів з правоохоронними і контролюючими органами.

Ключові слова: взаємодія митних постів з державними органами, адміністративно-правові засади, митні пости, митний контроль, ДФС України.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Сьогодні взаємодія органів доходів і зборів з іншими державними органами та громадянами України є одним з невід'ємних принципів здійснення митного контролю. Більш того, в умовах інтеграції України до простору Європейського Союзу збільшиться рух товарів і коштів через державний кордон, що може бути використано зацікавленими особами для скоєння суспільно-небезпечних діянь, що переслідуються в Україні та на рівні європейського співтовариства кримінально-правовими нормами, а це свідчить про необхідність налагодження комунікації між митними органами, включно з митними постами Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України),

і органами державної влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами та громадянами. Наявність злагодженості у відносинах між зазначеними суб'єктами є підґрунтям для виконання митними постами ДФС України своїх завдань щодо митного контролю.

Стан дослідження проблеми

Зважаючи на очевидну важливість взаємодії митних органів України з іншими суб'єктами, досліджували М. Є. Адамів, О. В. Карнаухов, С. М. Перепьолкін, В. В. Горбонос, В. Т. Комзюк, О. Г. Мельник, А. В. Тодощук, А. Г. Федьків, С. О. Христенко, Г. А. Цимбал, разом із тим, не ставлячи під сумнів їх наукові здобутки, слід наголосити, що низка нормативних актів, які регламентували взаємодію митних органів з державними органами, підприємствами та громадянами втратила чинність, що свідчить про необхідність вивчення сучасних особливостей взаємодії зазначених суб'єктів між собою. Більш того, в сучасних умовах розвитку України захист державного кордону є пріоритетним питанням, а оскільки митні пости ДФС України повноцінно виконують свої завдання лише у взаємодії з іншими суб'єктами, дослідження питання їх взаємодії з органами влади та місцевого самоврядування, підприємствами та громадянами набуває особливої актуальності.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у з'ясуванні особливостей адміністративно-правових засад взаємодії митних постів ДФС України з іншими державними органами і громадянами України. Відповідно до мети основними *завданнями* дослідження є встановити зміст понять «взаємодія» та «взаємодія митних органів з іншими державними органами»; узагальнити ознаки взаємодії митних постів ДФС України з іншими суб'єктами; розкрити зміст і специфіку адміністративно-правових норм, що регулюють взаємодію митних постів ДФС України з державними органами та громадянами; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії митних постів ДФС України з іншими суб'єктами.

Наукова новизна дослідження

Розкрито специфіку адміністративно-правових засад взаємодії митних постів ДФС України з державними органами та громадянами України в сучасних умовах державотворення.

Виклад основного матеріалу

У широкому розумінні взаємодією є такий стан зв'язків між суб'єктами, який характеризується їх безперервною дією і взаємовпливом один на одного [1, с. 518]. В. М. Круглий вважає, що взаємодія між будь-якими соціальними суб'єктами взагалі є сукупністю взаємозв'язків

між ними, наявністю різноманітних стійких, об'єктивно обумовлених та необхідних, функціонально залежних, кількісно та якісно в зовнішньому виразі не обмежених форм взаємозв'язку між ними; процесом та результатом взаємовпливів взаємодіючих сторін [2]. А. О. Чичиркін зауважує, що взаємодію можна охарактеризувати як спільну діяльність двох і більше суб'єктів, спрямовану на досягнення спільної мети. Взаємодія є ефективною, коли досягнення такої мети вимагає використання засобів і можливостей, якими володіють різні служби та підрозділи, і коли кожний суб'єкт окремо не може досягти цієї мети власними силами [3, с. 58]. На думку О. В. Карнаухова, «взаємодія – це явище не суб'єктивного порядку, воно впливає не тільки з бажання взаємодіючих сторін, а об'єктивно необхідне, без якого не можуть вирішуватися питання розкриття злочинів» [1, с. 518].

Важливо зазначити, що взаємодія органів ДФС України між собою та з іншими суб'єктами також розглядалася науковцями як їх функціональне співробітництво, спільна діяльність та/або інформаційний обмін з іншими державними органами з різних напрямів митної діяльності задля ефективного виконання покладених на них завдань і функцій [4, с. 88].

В. Т. Комзюк робить висновок, відповідно до якого «взаємодія митних органів з іншими органами державної влади – це відносин між митними та іншими державними органами, що полягають у здійсненні ними спільної діяльності у сфері дотримання митних правил, спільності сил, засобів, методів для досягнення найбільш оптимального результату такої діяльності, що виражається у правових формах та спрямована на швидке, ефективне та з найменшими витратами сил і засобів вирішення назрілих питань» [5, с. 236].

Підсумовуючи різні тлумачення взаємодії, слід узагальнити ознаки, що їй притаманні: суб'єктний склад – два або більше суб'єкта, спрямованість на досягнення спільної мети, обумовленість об'єктивною необхідністю, здійснення на засадах рівноправності суб'єктів, наявність визначених законодавством меж її здійснення. На думку Ж. Завальної, ознаками взаємодії є обов'язкове встановлення зв'язку між суб'єктами взаємодії; погодженість заходів з метою, місцем, часом, методами; спільність завдань і функцій, які виконують суб'єкти взаємодії; відповідне становище суб'єктів взаємодії в ієрархії влади; наявність нормативної бази. Слід погодитись, що вони мають відображатись у нормативних актах [6, с. 177], зважаючи на що нормативна база є вагомим ознакою взаємодії суб'єктів владних повноважень.

Варто зазначити, що митні органи взаємодіють із низкою суб'єктів під час здійснення: фіскальної функції – з іноземними органами митного контролю, органами податкового контролю, гарантими забезпечення сплати зобов'язань митних платежів та утримувачами

магазинів безмитної торгівлі, митних складів і вільних митних зон; правоохоронної функції – з підрозділами СБУ, податкової міліції та МВС України; сервісної функції – з економічними операторами, утримувачами вантажних митних комплексів і складів тимчасового зберігання та іноземними державними органами [7, с. 59].

Оскільки ознакою взаємодії митних постів ДФС України з іншими суб'єктами є наявність нормативної бази, доцільно зазначити, що Митний кодекс України¹ містить главу 77 «Взаємовідносини органів доходів і зборів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності», статті якої конкретизують суть взаємодії органів доходів і зборів, але лише з правоохоронними органами. Визначено, що у разі виявлення під час здійснення митного контролю та інших заходів, що здійснюються органами доходів і зборів, ознак правопорушень, розслідування яких не належить до повноважень органів доходів і зборів, ці органи повідомляють про це відповідні правоохоронні органи. У свою чергу, правоохоронні органи зобов'язані письмово повідомляти органи доходів і зборів про наявність оперативної інформації щодо можливих випадків переміщення товарів з порушенням норм законодавства України. Але щодо взаємодії органів доходів і зборів з Національним банком, Рахунковою палатою, місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування законодавець лише вказує, що вона здійснюється в межах повноважень цих суб'єктів. Зважаючи на це, слід звернути увагу на підзаконні акти, які визначають повноваження митних постів ДФС України для уточнення положень законодавства.

Згідно з Положенням про митний пост «Центральний» Сумської митниці ДФС, затвердженим наказом Сумської митниці ДФС від 14.07.2017 № 171², до завдань і функцій митного поста належать взаємодія із: а) структурними підрозділами Головного управління ДФС України, митницями (п. 2.1.6); б) державним порталом адміністративних послуг та центрами надання адміністративних послуг місцевих органів влади, у межах компетенції (п. 2.17.3); в) територіальними підрозділами Державної прикордонної служби України, адміністрацією морських, авіаційних портів України, розташованих в зоні діяльності митного поста, Укрзалізницею, щодо пропуску громадян, товарів, транспортних засобів через державний кордон

¹ Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI : ред. від 14.11.2019.

² Про затвердження Положення про митний пост «Центральний» Сумської митниці ДФС України : наказ Сумської митниці ДФС України від 14.07.2017 № 171.

України (п. 2.27.7); г) експедиторами, перевізниками, незалежними фінансовими посередниками, страховими організаціями, фінансово-кредитними установами (п. 2.28.3); ґ) територіальними органами центральних органів виконавчої влади у частині використання ними оформлених митних декларацій (п. 2.29.4) та забезпечення здійснення контролю за зовнішньоекономічними операціями (п. 2.29.13); д) власниками майнових прав інтелектуальної власності, правоохоронними та іншими контролюючими органами (п. 2.30.4); е) іншими підрозділами митниці, органами ДФС України, державними органами, організаціями з питань здійснення контролю за переміщенням товарів митною територією України та з метою отримання інформації про виконання або невиконання відповідальними особами зобов'язань щодо доставки товарів та транспортних засобів в митницю призначення (п. 2.32.4); організація взаємодії з територіальними органами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування (п. 2.1.7); забезпечення взаємодії з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими, міжнародними організаціями, установами щодо декларування, митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України у міжнародних поштових та експрес-відправленнях (п. 2.27.9).

Виходячи з викладеного, слід підтримати позицію А. І. Аркуші, за якою існує внутрішньосистемна та міжсистемна взаємодія між правоохоронними і контролюючими органами. Внутрішньосистемною взаємодією є взаємопов'язана діяльність в органах доходів і зборів, а міжсистемною – між органами доходів і зборів та правоохоронними і контролюючими органами. Але за певних умов вони поєднуються в загальносистемну взаємодію (нормотворча діяльність із підготовки й ухвалення спільних актів) [8, с. 110].

Говорячи про взаємодію митних постів із місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування, слід звернути увагу, що згідно з пунктом 7 ст. 26 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»¹ місцеві державні адміністрації сприяють діяльності митних органів і прикордонних служб, створенню умов для їх належного функціонування, тоді як до відання органів місцевого самоврядування належить сприяння створенню умов для належного функціонування органів доходів і зборів і сприяння їх діяльності²,

¹ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV : ред. від 20.10.2019.

² Про органи місцевого самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : ред. від 20.10.2019.

а начальник митного поста бере участь у нарадах місцевих органів виконавчої влади, про що свідчить п. 3.4.10 Положення про митний пост «Центральний» Сумської митниці ДФС. Тому очевидно, що місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування залучено до взаємодії з митними постами, при цьому засади їх взаємодії викладено не в окремому підзаконному акті, а в законодавчих актах, що регулюють діяльність місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування.

Одним з актів, який прямо регламентує взаємодію митних постів з іншими державними органами, є затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2016 порядок, що визначає механізм взаємодії органів доходів і зборів та державних органів, що здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний і радіологічний державний контроль за принципом «єдиного вікна» із застосуванням інформаційно-телекомунікаційної системи органів доходів і зборів, механізму обміну інформацією та документами між ними і державними органами, уповноваженими на видачу документів, що підтверджують дотримання обмежень під час переміщення товарів через митний кордон України. Загалом механізм обміну інформацією цим актом визначено досить доцільно, оскільки з аналізу взаємодії між органами державного контролю можна зробити висновок, що обмін є формою їх співпраці поряд зі спільним виконанням нормотворчої функції, проведенням профілактичної роботи, координацією проведення дій щодо контролю та наданням у межах компетенції відповідної допомоги [9].

Слід зазначити, що митні пости ДФС України взаємодіють із Державною прикордонною службою України, податковою міліцією, МВС України та СБУ. У першу чергу пропонуємо розглянути норми Закону України «Про Службу безпеки України»¹, які передбачають, що СБУ взаємодіє з органами доходів і зборів у порядку і на засадах, визначених законами, указами Президента України та ухваленими на їх основі актами СБУ і відповідного відомства (ст. 17). В. Л. Ортинський також звертає увагу, що «СБУ та інші правоохоронні органи, які взаємодіють у сфері протидії контрабанді наркотичних засобів, мають спільні завдання з попередження, виявлення злочинних посягань, захисту інтересів держави, серед яких: забезпечення контролю за дотриманням законності переміщення наркотичних засобів через митний кордон держави, притягнення до відповідальності осіб, які вчинили контрабанду наркотичних засобів; розшук осіб, які вчинили такі злочини та переховуються від слідства і суду; профілактика злочинів

¹ Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1993 № 2229-XII : ред. від 03.07.2019.

у сфері контрабанди наркотиків» [10, с. 7]. При цьому митні пости створено для здійснення митного контролю за переміщенням речовин і товарів через державний кордон, а тому можна стверджувати, що протидія контрабанді – один із напрямків взаємодії цих суб'єктів.

Наступним актом, який пропонуємо розглянути, є Закон України «Про Національну поліцію»¹, за яким поліція зобов'язана інформувати органи доходів і зборів про виявлене нецільове використання та/або передавання транспортних засобів особистого користування, тимчасово ввезених на митну територію України чи поміщених у митний режим транзиту, у володіння, користування або розпорядження особам, які не ввозили такі транспортні засоби на митну територію, не поміщували в митний режим транзиту, про виявлення їх розкомплектування (ч. 5 ст. 25). Крім того, поліція здійснює інформаційну взаємодію з органами влади (п. 4 ч. 2 ст. 25).

Беручи до уваги те, що митні пости взаємодіють із СБУ та поліцією у сфері боротьби зі злочинністю, слід погодитись з І. Ю. Потловим, який виділяє такі форми взаємодії органів доходів і зборів з правоохоронними органами: спільний аналіз даних, що є підставою для порушення кримінальної справи; спільне планування заходів на різних етапах розслідування; взаємний обмін інформацією під час розслідувань; організація спільного проведення слідчих дій; створення слідчо-оперативних груп для розкриття злочинів по гарячих слідах; проведення спільних тактичних операцій [11, с. 15]. Однак на законодавчому рівні норм, які регламентують взаємодію митних постів ДФС України з правоохоронними органами, немає. До 2014 р. існувала Інструкція про взаємодію правоохоронних органів та інших державних органів України у боротьбі зі злочинністю, затверджена спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державного митного комітету України, Національної гвардії України, Міністерства оборони України та Міністерства юстиції України від 21.09.1994, якою було закріплено форми взаємодії цих органів за різними напрямками. Але після втрати ним чинності новий не було ухвалено нормативний акт, що залишило питання взаємодії цих суб'єктів врегульованим фрагментарно, хоча за статтю 403 Митного кодексу України вони мають взаємодіяти в порядку, визначеному законом. А тому вважаємо доцільним СБУ, Національній поліції та ДФС України спільним наказом ухвалити нову інструкцію.

Варто підкреслити, що оскільки митні пости взаємодіють з іншими державними органами, що здійснюють контроль під час

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII : ред. від 31.10.2019.

переміщення товарів через митний кордон, слід звернути увагу на їх взаємодію з Державною прикордонною службою України. На сьогодні чинною (хоча її положення і суперечать законодавству) є Інструкція про порядок взаємодії підрозділів митної варті Державної митної служби України та підрозділів Державної прикордонної служби України від 08.09.2003. В Інструкції йдеться про взаємодію митної варті Державної митної служби з підрозділами Державної прикордонної служби України, але Державну митну службу України давно реорганізовано, зміни внесені до низки актів, частина з яких втратила чинність, однак у цьому підзаконному акті до цих пір указується на взаємодію між суб'єктами, яких вже немає. Очевидно, що це суттєвий недолік регулювання взаємодії митних постів із правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування.

Крім цього підзаконного акту, варто наголосити, що згідно з пунктами 33 ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу»¹ органи Державної прикордонної служби України мають право самостійно у взаємодії з органами доходів і зборів здійснювати заходи з недопущення незаконного переміщення через державний кордон вантажів, щодо яких встановлено заборони й обмеження та вилучати їх у разі здійснення спроби переміщення їх через державний кордон. Державна прикордонна служба України у пунктах пропуску також організовує взаємодію з митними органами щодо визначення місця розташування зон прикордонного й митного контролю, підтримання режиму в пунктах пропуску, визначення порядку дій у разі виявлення порушень правил перетинання державного кордону, митних правил і контрабанди; координації спільних дій під час конфліктних, нестандартних ситуацій у пунктах пропуску; проведенні звірок про кількість автомобілів, що піддавалися прикордонному й митному контролю; обміну інформацією про порушення під час здійснення прикордонного та митного контролю та ін.

Окрім суб'єктів владних повноважень, митні пости взаємодіють із громадянами. Така взаємодія у трансформаційних суспільствах обмежується лише зверненнями і скаргами, тому в органах державної влади й органах місцевого самоврядування існують спеціальні служби по роботі зі скаргами та зверненнями, що забезпечують налагодження зворотного зв'язку з громадськістю [12, с. 192]. Положенням про митний пост «Центральний» Сумської митниці ДФС України передбачено, що начальник митного поста розглядає скарги на дії працівників митного поста, звернення центральних органів виконавчої

¹ Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV : ред. від 04.01.2019.

влади, їх територіальних органів, судів, правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, територіальних органів ДФС, платників податків, установ та організацій усіх форм власності.

Висновки

Взаємодія митних постів з іншими суб'єктами має такі особливості: вона може бути внутрішньосистемною, зовнішньосистемною та міжсистемною; митні пости взаємодіють із широким колом суб'єктів – органами державної влади і місцевого самоврядування, правоохоронними органами та громадянами; мета взаємодії митних постів з іншими суб'єктами є різною та залежить від функцій, на реалізацію якої її спрямовано: фіскальна – забезпечення сплати митних зборів і платежів; правоохоронна – протидія та боротьба з порушенням митних правил; сервісна – спрощення митних процедур і прискорення митного оформлення; взаємодія митних постів з іншими суб'єктами може здійснюватися за низкою напрямків, як-то надання адміністративних послуг, протидія та боротьба з контрабандою, захист прав інтелектуальної власності. На сьогодні відсутній підзаконний акт, який регламентував би напрямки, форми й рівні взаємодії органів доходів і зборів з правоохоронними і контролюючими органами; основною формою взаємодії митних постів з іншими суб'єктами є обмін інформацією.

Список бібліографічних посилань: 1. Карнаухов О. В. Теоретичні основи взаємодії і координації митних та правоохоронних і контролюючих органів у ході виявлення ознак кримінального правопорушення та розслідування у провадженні про контрабанду. *Науковий Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4. С. 517–524. **2.** Крутий В. М. Теоретико-правові засади взаємодії працівників оперативних підрозділів органів внутрішніх справ з населенням. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2002. № 3, ч. 2. С. 134. **3.** Чичиркін А. О. Поняття і суть взаємодії слідчого з працівниками експертних підрозділів. *Криміналістичний вісник*. 2015. № 1 (23). С. 57–62. **4.** Капітанець С. В. Удосконалення організаційного механізму протидії незаконному переміщенню тютюнових виробів через митний кордон України. *Приазовський економічний вісник*. 2018. Вип. 5 (10). С. 85–91. **5.** Комзюк В. Т. Поняття та загальна характеристика взаємодії митних органів з податковими та прикордонними органами. *Форум права*. 2013. № 2. С. 235–240. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_2_36.pdf (дата звернення: 15.11.2019). **6.** Завальна Ж. Щодо питання врегулювання взаємодії органів публічної влади у договірних формах. *Право України*. 2010. № 7. С. 176–181. **7.** Ломейко Ю. А. Аналіз та напрями вдосконалення взаємовідносин між суб'єктами митного контролю. *Бізнес Інформ*. 2015. № 2. С. 58–67. **8.** Аркуша А. І. Проблеми взаємодії та інформаційного забезпечення правоохоронних органів у боротьбі з економічною організованою злочинною діяльністю. *Інформаційне забезпечення протидії організованій злочинності*. 2003.

№ 2. С. 109–117. **9.** Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 25 с. **10.** Оргинський В. Л. Взаємодія підрозділів правоохоронних органів України у протидії контрабанді наркотичних засобів: теоретичні та практичні аспекти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2017. № 884. С. 4–10. **11.** Потлов І. Ю. Організаційно-тактичні засади розкриття контрабанди промислових товарів в морських портах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 23 с. **12.** Романенко О. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 190–201.

Надійшла до редакції 20.11.2019

Sidorenko O. V. Administrative and Legal Principles of Interaction of Customs Posts of the State Fiscal Service of Ukraine with Other State Authorities and Citizens of Ukraine

The peculiarities of administrative and legal principles of interaction of customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine with other state agencies and citizens of Ukraine have been studied. The totality of both general scientific and special methods of scientific cognition made it possible to achieve the goal and objectives of the study. The logical and semantic method has assisted to clarify the essence of the concepts of “interaction” and “interaction of customs agencies with other state authorities”. The features of interaction of customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine with other entities have been generalized. The content of the intra-system and inter-system interaction of customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine with other entities has been highlighted and revealed. It has been emphasized that customs posts interact with other entities in the performance of such functions as fiscal, law enforcement, service, etc. Particular attention has been paid to the peculiarities of interaction of the customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine with local state administrations, local self-governments, the Secret Service of Ukraine and other law enforcement agencies, the State Border Guard Service of Ukraine, etc. It has been noted that one of the forms of interaction of the customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine with citizens is the consideration of the complaints of citizens by the chief of the customs post about the decisions, actions or inactivity of the employees of the customs post.

The formal and logical method allowed us to analyze the provisions of the current national legislation, including the norms of the Customs Code of Ukraine, which regulate the interaction of the above mentioned entities. It has been noted that certain norms are quite general. It has been concluded that the Customs Code of Ukraine and by-laws regulating the activity of a specific customs post are administrative and legal principles for the interaction of customs posts of the State Fiscal Service of Ukraine with other state authorities and citizens. Particular attention has been paid to the expediency of adopting a by-law, which will establish the directions, forms and levels of interaction of revenue and fees agencies with law enforcement and controlling agencies.

Key words: interaction of customs posts with state authorities, administrative and legal principles, customs posts, customs control, State Fiscal Service of Ukraine.

Володимир Валентинович Чумак,

доктор юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
відділ організації наукової роботи (т.в.о. начальника),
член редколегії збірника наукових праць (відповідальний секретар)
«Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ»;

 <https://orcid.org/0000-0002-6171-2250>,

e-mail: v.v.chumak@ukr.net

ДІЯЛЬНІСТЬ ЗБРОЙНИХ СИЛ ЛАТВІЇ, ЛИТВИ ТА ЕСТОНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті досліджено сучасний стан діяльності Збройних Сил країн Балтії, а саме Латвії, Литви та Естонії. Визначено, що діяльність Збройних Сил країн Балтії базується на стандартах НАТО, що імплементовані відповідно до положень Північноатлантичного договору. Наголошено, що діяльність Збройних Сил країн Балтії здійснюється за принципом колективної оборони Організації Північноатлантичного договору, завданням якої є захист її держав-членів від будь-якої воєнної загрози.

Зроблено висновок про можливість імплементції позитивних положень щодо трансформації системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у Збройних Силах відповідно до стандартів НАТО.

Ключові слова: Збройні Сили, країни Балтії, стандарти НАТО, національна безпека та територіальна цілісність держави.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Події на Сході України, що пов'язані з проведенням операції Об'єднаних сил на Сході України (далі – ООС) обумовили низку державотворчих процесів, серед яких – реформування Збройних Сил України як основного суб'єкта забезпечення національної безпеки України та її територіальної цілісності. Анексія Автономної Республіки Крим, окупація Донецької та Луганської областей України – це результат низького рівня матеріально-технічного оснащення, фінансового забезпечення Збройних Сил України та численних законодавчих прогалин у сфері оборони України.

З метою відновлення обороноздатності Збройних Сил України керівництвом держави чітко поставлений курс щодо імплементції стандартів НАТО в умовах проведення воєнної реформи в Україні. А відтак наразі актуальним є дослідження зарубіжного досвіду функціонування Збройних Сил у тих державах, які сьогодні є повноправними учасниками

Північноатлантичного договору та реалізують заходи щодо колективної оборони та підтримання миру і безпеки відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН). Такими державами, на наш погляд, є країни Балтії, а саме Латвія, Литва та Естонія, з якими Українську державу пов'язує не лише спільне історичне минуле, але й той факт, що зазначені держави є партнерами України у проведенні низки реформ, зокрема правоохоронної. Враховуючи викладене, дослідження діяльності та функціонування Збройних Сил Латвії, Литви та Естонії є особливо актуальним у сучасних умовах приведення Збройних Сил України у відповідність до стандартів та принципів НАТО з метою підвищення оборонних спроможностей основного суб'єкта забезпечення територіальної цілісності та недоторканності.

Стан дослідження проблеми

Сьогодні фахівцями з адміністративного та військового права досліджено низку питань, що пов'язані з діяльністю сил Сектору безпеки і оборони, Збройних Сил України. Так, загальні положення щодо основ функціонування Сектору безпеки і оборони, Збройних Сил України та управління оборонною сферою висвітлені у працях таких учених, як: С. М. Алифмов, Г. М. Артюшин, В. М. Буренко, Є. І. Брижатиий, С. Ф. Вакулов, М. Єжеев, Д. В. Зайцев, А. Г. Лобко, І. О. Святокум, В. В. Сокурєнко, С. І. Субота, П. Є. Трофимєнко, О. В. Устимєнко, О. Г. Шаталов, В. В. Ягупов, О. В. Яцино та інші. Вказані науковці зробили значний внесок у розвиток адміністративного та військового права, висвітлили актуальні питання окремих аспектів діяльності сил Сектору безпеки і оборони, в тому числі. Збройних Сил України. Проте наразі відсутні комплексні наукові дослідження, присвячені актуальним питанням діяльності Збройних Сил за кордоном, що є особливо нагальним у зв'язку з приведенням вітчизняної військової бази у відповідність до стандартів НАТО.

Мета і завдання дослідження

Метою даної статті є дослідження успішного досвіду діяльності Збройних Сил України у Латвії, Литві та Естонії з метою запозичення окремих положень щодо розбудови ефективного державного органу, що виконує завдання з оборони України та забезпечення її територіальної цілісності. Відповідно до окресленої мети нами визначені наступні *завдання*:

- дослідити сучасний стан діяльності Збройних Сил Латвії, Литви та Естонії;
- визначити нормативно-правову базу функціонування Збройних Сил Латвії, Литви та Естонії;
- з'ясувати основні положення, що можуть бути запозичені у вітчизняну практику діяльності Збройних Сил України;

– визначити існуючі прогалини нормативно-правового регулювання діяльності Збройних Сил України з урахуванням стандартів НАТО.

Наукова новизна дослідження

Комплексно досліджено зарубіжний досвід діяльності та функціонування Збройних Сил Латвії, Литви та Естонії щодо забезпечення колективної оборони, підтримання безпеки та миру відповідно до стандартів НАТО, на основі чого запропоновано удосконалити діяльність Збройних Сил України.

Виклад основного матеріалу

Конституція України як Основний Закон держави закріпила, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкодження їх діяльності (ст. 17)¹. Відповідно діяльність спеціалізованих органів державної влади, що покликані виконувати завдання із забезпечення територіальної цілісності та недоторканності, є особливо актуальною та має важливе значення для побудови дієвої системи національної безпеки. Адже, як слушно зазначає В. В. Сокурєнко, діяльність держави щодо організації оборони має першочергове значення для її сталого розвитку та підтримання добробуту громадян, передусім в умовах гібридної війни, в яких перебуває Україна. Це безпосередньо стосується формування воєнної політики і воєнної доктрини, які включають у себе розвиток воєнної науки, прогнозування та оцінку воєнної загрози чи воєнного нападу, здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії [1, с. 5].

Сучасні виклики загрози національній безпеці України та її територіальній цілісності обумовлюють вжиття низки заходів щодо посилення обороноздатності держави та мобілізаційної готовності Збройних Сил України. Тому доцільним є запозичення успішного зарубіжного досвіду діяльності Збройних Сил Латвії, Литви та Естонії з урахуванням стандартів НАТО. Водночас запозичення зарубіжного

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : ред. від 21.02.2019.

досвіду має спиратися на національні тенденції у сфері оборони та забезпечення територіальної цілісності держави.

У Латвійській Республіці сукупність військ Латвії, що призначені для захисту основоположних свобод, незалежності та територіальної цілісності держави, йменуються Національними Збройними Силами Латвійської Республіки. Останні входять до структури Міністерства оборони Латвії.

Міністерство оборони Латвії відповідно до постанови Кабінету Міністрів Латвійської Республіки «Положення про Міністерство оборони» є провідною установою державного управління у сфері національної оборони¹. У свою чергу, відповідно до Закону Латвійської Республіки «Про Національні Збройні Сили Латвійської Республіки», основною метою діяльності Національних Збройних Сил Латвії є захист державного суверенітету, територіальної цілісності Латвії та її населення від агресії².

Слід зазначити, що Національні Збройні Сили Латвійської Республіки спільно з Міністерством оборони Латвійської Республіки реалізують основне завдання національної оборони Латвії – своєчасно прогнозувати та запобігати військовій загрози країни, гарантувати незалежність країни, територіальну цілісність та безпеку її громадян [2].

Після вступу до НАТО у 2004 році чинне законодавство Латвії у сфері оборони зазнало низку змін, зокрема щодо питань організаційної структури Національних Збройних Сил Латвійської Республіки та взаємодії з членами Альянсу. Так, зазначається, що у випадку загрози національній безпеці держави Національні Збройні Сили Латвійської Республіки у співпраці з Збройними Силами НАТО забезпечують недоторканність сухопутної території, морських вод та повітряного простору Латвійської держави. Відповідно до зазначеного стратегічним керівним принципом національної оборони Латвійської Республіки визначено участь Національних Збройних Сил Латвійської Республіки у системі колективної оборони Організації Північноатлантичного договору, завданням якої є захист її держав-членів від будь-якої воєнної загрози. Тому Міністерство оборони Латвії спільно з іншими державними установами Латвії та Національними Збройними Силами працює над посиленням оборонних спроможностей та ефективності реалізації заходів Організації Північноатлантичного договору, а також впливу Латвії у процесі прийняття рішень.

¹ Про Міністерство оборони : Постанова Кабінету Міністрів Латвійської Республіки від 29.04.2003 № 236.

² О национальных вооруженных силах Латвийской республики : Закон Латвийской республики от 04.11.1999.

Міністерство оборони та Національні Збройні Сили Латвії беруть активну участь як у зміцненні можливостей Організації Північноатлантичного договору, так і в її міжнародних операціях та інших заходах щодо забезпечення безпеки.

Таким чином, варто відзначити тісну співпрацю між членами Альянсу та Національними Збройними Силами Латвійської Республіки, що врегульована на рівні національних актів законодавства Латвії та спільних програм дій щодо усунення агресії.

У свою чергу, в Литовській Республіці Збройні Сили Республіки Литва – це військова державна організація, призначення якої полягає у захисті територіальної цілісності та недоторканності держави. Збройні Сили Республіки Литва є структурною одиницею Міністерства національної оборони Литви.

Після вступу до Альянсу Литви у 2004 році основною місією діяльності Збройних Сил Литви визначено такі: 1) реалізація спільної політики з НАТО; 2) співпраця із закордонними країнами у сфері оборони; 3) представлення інтересів Литви у сфері координації міжнародного гуманітарного права; 4) управління національною обороною і безпекою фінансових ресурсів; 5) забезпечення армії сучасним озброєнням, устаткуванням та іншими матеріально-технічними ресурсами; 6) впровадження державної політики управління військовим персоналом; 7) підготовка військового резерву; 8) управління військовою службою; 9) підготовка суспільства для громадянського опору; 1) планування національної мобілізації [3].

У рамках співпраці Міністерства національної оборони Литовської Республіки, Збройних Сил Литви та членів Північноатлантичного договору в Литві затверджено ряд законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють питання міжнародного військового співробітництва. Зокрема, серед основних слід назвати наступні: Закон Литовської Республіки «Про міжнародні операції, вправи та інші заходи військового співробітництва»¹, Закон Литовської Республіки «Про ратифікацію угоди північної атлантичної угоди на статусі їх військових стандартів і протоколу на міжнародних військових класах, створених в управлінні південного атлантичного договору»² та Закон Литовської Республіки «Про ратифікацію Угоди між Урядом Литовської

¹ Про міжнародні операції, вправи та інші заходи військового співробітництва : Закон Литовської Республіки від 06.02.2006 № IX-703.

² Про ратифікацію північної атлантичної угоди на статусі їх військових стандартів і протоколу на міжнародних військових класах, створених в управлінні південного атлантичного договору : Закон Литовської Республіки від 06.05.2004 № IX-2225.

Республіки та Спільною організацією з питань озброєння»¹. Зазначені нормативно-правові акти визначили порядок взаємодії Збройних Сил Литви з членами Альянсу, зокрема особливу увагу приділено питанням військового навчання та мобілізаційної готовності, в результаті чого щороку в Литві проходять двотижневі військові навчання, в яких беруть участь чотири тисячі військових з 11 країн Північноатлантичного альянсу. Окрім литовських військових до маневрів Iron Wolf II також залучені підрозділи з Німеччини, Великобританії та Росії, США та інших країн [4].

Стосовно діяльності Збройних Сил Естонії слід наголосити, що останні йменуються Силами оборони та є військово організованою установою виконавчої влади, що перебуває у віданні уряду республіки та Міністерства оборони Естонії [5].

З метою ефективної реалізації стандартів НАТО в м. Таллінн створено Естонський контингент в Центрі співробітництва з кіберзахисту НАТО. Центр співробітництва з кіберзахисту НАТО – це акредитований НАТО міжнародний центр передового досвіду, аналітичний центр та навчальний заклад, який створений у 2008 році. Сьогодні Центр співробітництва з кіберзахисту НАТО є важливим джерелом досвіду в галузі кіберзахисту як для НАТО, так і для країн-членів.

Зазначений Центр є першим у рамках співпраці з НАТО проектом, який успішно функціонує у сфері кіберзахисту, що істотно впливає на рівень забезпечення національної безпеки держави. В цілому можна зазначити, що така форма співпраці є новою для вітчизняної практики міжнародного співробітництва, що зосереджується на прикладних дослідженнях, аналізі, обміні інформацією та навчанні з питань кіберзахисту.

Висновки

Успішний зарубіжний досвід діяльності Збройних Сил Латвії, Литви та Естонії свідчить про те, що ефективність функціонування та діяльності Збройних Сил залежить від чіткого визначення основних пріоритетів у сфері оборони, ланцюгів міжнародного співробітництва та належного матеріально-технічного забезпечення. З метою активізації міжнародного співробітництва та імплементації стандартів НАТО Україною вже зроблена велика кількість кроків щодо наближення до Північноатлантичного Альянсу, проте визначення на нормативно-правовому рівні впровадження стандартів НАТО ще не означає їх реальне втілення, для цього необхідна низка ресурсів, серед яких належний рівень забезпечення матеріально-технічною базою.

¹ Про ратифікацію Угоди між Урядом Литовської Республіки та Спільною організацією з питань озброєння : Закон Литовської Республіки від 29.06.2016 № XII-2546.

Отже, досвід діяльності Збройних Сил країн Балтії дає підстави стверджувати про можливість імплементації окремих позитивних положень щодо трансформації системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у Збройних Силах відповідно до стандартів НАТО та надання консультативно-дорадчої допомоги. Імплементація стандартів НАТО забезпечує планомірне нарощування боєздатності національних військ України та досягнення взаємодії із силами та засобами провідних країн світу-членів НАТО, сприяє підвищенню ефективності використання державних ресурсів у сфері оборони.

Список бібліографічних посилань: 1. Сокуренько В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні : монографія. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. 516 с. 2. Aizsardzibas ministrijas uzdevumi // Aizsardzibas Ministrija : сайт. URL: <https://www.mod.gov.lv/lv/par-mums/aizsardzibas-ministrijas-uzdevumi> (дата звернення: 15.12.2019). 3. Министерство национальной обороны Литвы // Википедия : свобод. энцикл. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Министерство_национальной_обороны_Литвы (дата звернення: 15.12.2019). 4. Губар О. У Литві почались навчання НАТО // Deutsche Welle : сайт. 04.11.2019. URL: <https://www.dw.com/uk/у-литві-почались-навчання-нато/a-51109001> (дата звернення: 15.12.2019). 5. Kaitsevāgi // Kaitsevāgi : сайт. URL: <http://www.mil.ee/et/kaitsevagi> (дата звернення: 15.12.2019).

Надійшла до редколегії 17.12.2019



Chumak V. V. Activities of the Armed Forces of Latvia, Lithuania and Estonia: Experience for Ukraine

The current state of activity of the Armed Forces of the Baltic States such as Latvia, Lithuania and Estonia has been studied. The experience of the Armed Forces of these countries in ensuring collective defense, security and peace in accordance with NATO standards has been analyzed.

It is stated that the National Armed Forces of the Republic of Latvia is a group of troops intended to protect the fundamental freedoms, independence and territorial integrity of the state. It's a part of the Ministry of Defence of Latvia. It is emphasized that the Armed Forces of the Republic of Lithuania are a state military organization whose purpose is to protect the territorial integrity and inviolability of the state. It is a structural unit of the Ministry of National Defence Republic of Lithuania. It is noted that the Armed Forces of Estonia (Defence Forces) is a military organized unit of the Executive authority, which is headed by the government of the Republic and the Ministry of Defence of Estonia. It is stated that the activities of the Armed Forces of the Baltic States are carried out on the principle of collective defence of the North Atlantic Treaty Organization, which task is to protect the member States from military threat.

Based on the analyzed experience of the Baltic States' Armed Forces, it has been concluded that the effective functioning and activities of the Armed Forces depends on a clear definition of the main priorities in the field of defence, chains of international community and valid logistical support. It is noted about the possible implementation of certain positive provisions regarding the transformation about the integrated leadership system of the defence forces and military management in the Armed Forces in accordance with NATO standards and the provision of advisory assistance.

Key words: Armed Forces, the Baltic States, NATO standards, national defence and territorial integrity of the State.



КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.98

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.17>

Олександр Олександрович Хань,


кандидат юридичних наук,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

відділ організації наукової роботи (старший науковий співробітник),

кафедра правоохоронної діяльності та поліційстики

(старший викладач);

 <https://orcid.org/0000-0001-9912-1547>,

e-mail: aa_khan@ukr.net

ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНОГО ПІДХОДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

На підставі аналізу стану наукових досліджень алгоритмізації та програмування слідчої діяльності в криміналістиці обґрунтовано доцільність застосування програмного підходу до вирішення типових тактичних завдань в інших сферах правоохоронної діяльності. Визначено теоретичні передумови розробки програм здійснення процесуальних дій суб'єктами правоохоронної діяльності в Україні (кримінально-процесуальної, оперативно-розшукової та адміністративно-юрисдикційної). Визначено необхідність активізації наукових досліджень у напрямку розбудови галузевих концепцій тактики різних видів правоохоронної діяльності та їх складових елементів (поняття тактики, тактичної ситуації, тактичного завдання, тактичного прийому та системи тактичних прийомів і їх ситуаційної зумовленості).

Ключові слова: правоохоронна діяльність, кримінально-процесуальна діяльність, слідча діяльність, діяльність прокурора та судді у кримінальному провадженні, оперативно-розшукова діяльність, криміналістичні програми й алгоритми, програмування та алгоритмізація правоохоронної діяльності.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Діяльність працівника будь-якого правоохоронного органу можна розглядати з позиції систематичного виконання завдань, характер яких детермінується особливостями ситуації того чи іншого процесуального заходу, який він реалізує. З метою надання практичних рекомендацій щодо вирішення тактичних завдань та управління ситуацією тієї чи іншої кримінально-процесуальної дії криміналістика

розробляє відповідні наукові положення. Саме в результаті таких наукових пошуків і виникла ідея криміналістичної алгоритмізації та програмування. Проте сучасні напрямки наукових розробок щодо оснащення правоохоронців програмами здійснення процесуальних дій здебільшого стосуються діяльності слідчого. Поза увагою науковців залишаються такі сфери кримінально-процесуальної діяльності, як оперативно-розшукова діяльність і діяльність прокурора та судді у кримінальному провадженні.

Стан дослідження проблеми

У фаховій літературі зустрічаються окремі пропозиції щодо розробки програм здійснення інших процесуальних дій, окрім слідчих, наприклад програми з підготовки до проведення судового допиту (Н. М. Максимішин) [1, с. 20], побудови алгоритмів проведення оперативно-розшукових дій (С. І. Ніколаюк) [2, с. 193–202], алгоритмізації адміністративної діяльності поліцейського (М. О. Качинська) [3, с. 172–173]. Проте хоча такі рекомендації і автори називають програмами та алгоритмами, вони подаються у занадто узагальненому вигляді й не будуються у відповідності до типових ситуацій, що виникають на практиці.

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є визначення перспектив побудови програм здійснення процесуальних дій різних видів правоохоронної діяльності. Ця мета досягається шляхом послідовного виконання так *завдань*: 1) визначення стану наукових досліджень із криміналістичного програмування та сфери його застосування; 2) окреслення теоретичних передумов для розробки програм здійснення окремих процесуальних дій у правоохоронній діяльності та визначення стану їх розробленості у науці; 3) обґрунтування можливості побудови програм здійснення процесуальних дій у різних сферах правоохоронної діяльності.

Наукова новизна дослідження

За результатами дослідження сформульовано необхідні теоретичні передумови розробки програм провадження окремих процесуальних дій у правоохоронній діяльності й обґрунтовано доцільність побудови таких програм.

Виклад основного матеріалу

Введення категорії «програмування» до понятійного апарата криміналістики передусім пов'язується з активним пошуком нових наукових форм надання організаційно-тактичних і методичних порад слідчому, а саме таких, що за своєю сутністю є більш лаконічними, детермінованими ситуаціями, які виникають, і мають пряму рекомендаційну форму до реалізації. Ідеться про те, що в науці розробляються типові програми, які в практичній діяльності виступають

своєрідними орієнтирами, до яких звертається слідчий. Так, формулюючи завдання здійснення окремої слідчої (розшукової) дії, слідчий керується розробленими вченими-криміналістами програмами, в яких відповідно до типових версій та ситуацій слідчої (розшукової) дії даються варіанти найбільш оптимального вирішення такого типу завдань. Виходячи із ситуації слідчої (розшукової) дії, що склалася, з огляду на власні можливості та положення типової програми, слідчий визначає найбільш ефективні та раціональні шляхи вирішення завдань конкретного акту розслідування.

За змістом криміналістичні програми мають містити у собі два складових елементи: 1) правила рекомендаційного характеру, що передбачають можливість багатоваріантного підходу до вирішення певних завдань; 2) жорстко детерміновані алгоритми, що мають вигляд чітко визначеного переліку дій (кроки алгоритму). Правила рекомендаційного характеру забезпечують можливість варіативного підходу до визначення шляхів і засобів вирішення завдань залежно від ситуації, що склалася. Алгоритмічна складова програм є більш опрідеченою і має обмежену сферу реалізації. У найпростішому розумінні алгоритм – це найбільш оптимальний типовий шлях вирішення типового завдання. При цьому завдання за допомогою алгоритму вирішуються поетапно.

Як підґрунтя для створення програм у криміналістиці здебільшого використовуються вже розроблені за допомогою методу узагальнення ситуацій види типових слідчих ситуацій і ситуацій окремих слідчих (розшукових) дій. І це – незважаючи на загальноприйняте положення про те, що у слідчій практиці неможливо зустріти дві абсолютно ідентичні ситуації слідчої (розшукової) дії. Абсолютно ідентичних – немає, але типові – є, адже будь-яка людська діяльність, у тому числі й діяльність із здійснення слідчих (розшукових) дій як частин та етапів розслідування, має певні закономірності. Виділення й узагальнення цих закономірностей і дозволяють типізувати таку діяльність. Слід також зауважити, що одночасно поряд із типовими ситуаціями слідчої (розшукової) дії з'являються й такі категорії, як «типове тактичне завдання слідчої (розшукової) дії», характерне для будь-якої типової ситуації; «типове тактичне рішення» – дія, що спрямовується на управління ситуацією, що виникла, чи на її вирішення.

Найвні теоретичні розробки з криміналістичного програмування та запропоновані конкретні програми наразі стосуються методики досудового розслідування окремих видів злочинів, а також тактики здійснення окремих слідчих (розшукових) дій [4; 5]. Однак слідчий не є єдиним можливим суб'єктом озброєння тактичними рекомендаціями у формі алгоритмів і програм. Предметом дослідження криміналістичної тактики є не лише слідча діяльність, а й оперативно-розшукова, судова і прокурорська діяльності у кримінальному провадженні.

Наприклад, Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» визначається комплекс гласних і негласних оперативно-розшукових заходів, таких як опитування осіб, контрольна поставка, контрольована й оперативна закупка, проникнення та обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи, виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, здійснення аудіо- й відеоконтролю особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, накладення арешту на кореспонденцію, її огляд та виймка, спостереження за особою, річчю або місцем, аудіо- й відеоконтроль місця, встановлення місцезнаходження радіоелектронного засобу тощо. Здійснення цих заходів оперативно-розшуковими підрозділами також вимагає оптимізації дій з метою досягнення найбільшого результату з найменшими затратами сил і засобів.

Необхідною основою їх алгоритмізації та програмування, так само як і у випадку будь-якого іншого виду криміналістичної діяльності, слід визнати наявність достатнього рівня розробленості тактики її здійснення, вироблення типових ситуацій, що виникають під час здійснення відповідних дій типових завдань і систем тактичних прийомів їх вирішення щодо кожної ситуації.

У теорії оперативно-розшукової діяльності з цього приводу проведено наукові дослідження, які мають позитивний результат. Ідеться як про розробку загальних теоретичних положень оперативно-розшукової тактики, так і про розробку тактики проведення окремих оперативно-розшукових заходів [6]. Окрім поняття оперативно-розшукової тактики, сформульовано поняття оперативно-розшукових ситуацій [7, с. 42–43] та оперативної комбінації і її ситуаційної зумовленості [8]. Більш того, зустрічаються окремі пропозиції і щодо побудови алгоритмів проведення оперативно-розшукових дій [2].

Пропозицію щодо озброєння суду знаннями з криміналістичної тактики запропонував Л. Є. Ароцкер у 1964 р. [9, с. 29]. У подальшому ця пропозиція знайшла свою підтримку у працях деяких науковців [10; 11], що призвело до розробки тактики здійснення окремих судових дій: судового допиту, судового огляду, пред'явлення для впізнання, призначення та проведення судових експертиз [12]. Усе це вказує на об'єктивну можливість постановки питання про застосування програмного підходу до діяльності судді та розробки алгоритмів та програм щодо вирішення типових ситуацій під час здійснення окремих судових дій.

Останніми роками з'являються ідеї і щодо розробки тактики діяльності прокурора у кримінальному процесі, зокрема на стадії судового слідства, і пропонується визначення цього виду тактики [13, с. 7], наголошується на необхідності врахування судової ситуації під

час обрання моделі поведінки прокурора. Згадується і про доцільність побудови алгоритмів дій, спрямованих на вирішення судових ситуацій прокурором [14]. У зв'язку з цим алгоритмізацію та програмування діяльності прокурора слід вважати досить перспективним напрямком криміналістичних досліджень.

Не менш важливим є тактичне наповнення адміністративної діяльності правоохоронних органів і на підставі цього побудови програм дій працівника поліції, прикордонної служби, Національної гвардії, Митної служби тощо під час здійснення ними своїх адміністративних повноважень, як-то: з охорони громадського порядку та державного кордону, дій у надзвичайних ситуаціях, провадженнях у справах про адміністративні правопорушення тощо. Наприклад, Закон України «Про Національну поліцію» визначає право поліцейських застосовувати превентивні та примусові поліцейські заходи: перевірку документів особи, опитування особи, поверхневу перевірку й огляд, зупинення транспортного засобу, вимогу залишити місце й обмеження доступу до певної території, обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю, проникнення до житла чи іншого володіння особи, перевірку дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ, застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки й відеозапису; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; поліцейське піклування, фізичний вплив (сила), застосування спеціальних засобів і вогнепальної зброї.

Адміністративне провадження, як і кримінальне, передбачає проведення певного кола процесуальних заходів. Кодекс України про адміністративні правопорушення визначає такі заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: адміністративне затримання особи, особистий огляд та огляд речей, вилучення речей і документів, тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами й огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Обґрунтуванням можливості застосування програмного підходу в адміністративній діяльності правоохоронних органів є однорідність адміністративно-процесуальної та кримінально-процесуальної діяльності, які охоплюються єдиним поняттям «правоохоронна діяльність», про що неодноразово зазначалось у фаховій юридичній літературі.

Правоохоронна діяльність за суб'єктно-об'єктивним критерієм складається з таких напрямів: попередження правопорушень, охорона громадського порядку, громадської безпеки і власності, оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність, контрольна-наглядова діяльність, досудове розслідування в кримінальних справах та адміністративне провадження, правосуддя, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів розслідування і прокурорів, надання правової допомоги [15, с. 72].

Є відомим для сфери адміністративної діяльності і поняття тактики, хоч і у своїй специфічній інтерпретації. Так, у межах навчальної дисципліни «Тактико-спеціальна підготовка», впровадженій в абсолютній більшості вищих закладів освіти системи Міністерства внутрішніх справ України, застосовуються такі поняття, як «тактика професійної діяльності» та «спеціальна тактика». Спеціальна тактика, на думку окремих науковців, охоплює розробку і впровадження в практику застосування превентивних і примусових поліцейських засобів, типових способів, методів і прийомів дій особового складу органів і підрозділів в екстремальних ситуаціях, вибір найбільш раціональних варіантів групування сил (бойового порядку) для кожної конкретної ситуації, планування дій усіх сил, що залучаються до вирішення такої ситуації, і безпосереднє управління ними в процесі спеціальних операцій. Тактика професійної діяльності охоплює питання несення служби окремими нарядами (екіпажами) поліції, основні завдання, порядок організації і несення служби поліцейськими з охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки, боротьби з правопорушеннями на вулицях, площах, транспортних магістралях і в інших публічних місцях [16, с. 9–10].

Розробляються науковцями й конкретні тактичні рекомендації щодо оптимальної реалізації тих чи інших видів адміністративної діяльності поліції, наприклад алгоритм дій дільничного офіцера поліції під час розгляду заяв і повідомлень про вчинення насильства в сім'ї, що містять ознаки адміністративного правопорушення [3, с. 172–173].

На шляху до застосування програмного підходу в адміністративній діяльності правоохоронних органів стоїть відсутність належних теоретичних розробок тактики її здійснення. Наразі ані адміністративним правом, ані поліцейською як її підгалуззю не вироблено поняття тактичного прийому адміністративної діяльності, наприклад поліцейського, ситуаційної зумовленості тактики цієї діяльності, не приділяється увага й виробленню типових тактичних ситуацій, що можуть виникати під час застосування різних видів поліцейських заходів під час провадження в справах про адміністративні правопорушення; відсутні розробки систем тактичних прийомів управління такими ситуаціями.

Висновок

Слід підкреслити можливість і доцільність імплементації ідей алгоритмізації та програмування в інші сфери правоохоронної діяльності поряд із слідчою. Убачається, що програмний підхід можна застосовувати у будь-якій сфері правоохоронної діяльності, якщо: 1) така діяльність має ситуаційний характер, а виконувати завдання, що виникають під час здійснення цієї діяльності, можна через послідовне здійснення певних дій; 2) існує необхідність упорядкування цієї діяльності через надання тактичних рекомендацій у сучасній формі із застосуванням комп'ютерних технологій та можливістю їх використання безпосередньо під час виконання дій, у «польових умовах»; 3) існує достатній рівень розробленості теоретичних основ тактики конкретного виду правоохоронної діяльності (вироблено поняття тактики, тактичної ситуації, тактичного завдання, тактичного прийому та системи тактичних прийомів).

Поряд із цим аналіз наукових джерел, в яких досліджуються різні види правоохоронної діяльності, вказує, що здебільшого проблема їх програмування та алгоритмізації полягає в недостатній розробленості теоретичних основ тактики цих видів діяльності. Подолання ж таких наукових прогалин є цілком можливим і досягається через активізацію наукового пошуку у цьому напрямку.

Список бібліографічних посилань: 1. Максимішин Н. М. Судовий допит: процесуальне і криміналістичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Львів, 2016. 20 с. 2. Николаюк С. І. Алгоритмізація дій оперативних працівників в процесі оперативного пошуку ознак господарських злочинів шляхом використання можливостей нечіткої логіки. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2009. № 1. С. 193–202. 3. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. В. В. Сокурєнка ; О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. Троян та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 432 с. 4. Хань О. О. Теоретичні основи планування та програмування слідчих (розшукових) дій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2016. 189 с. 5. Шаталов А. С. Понятие криминалистической алгоритмизации и программирования расследования преступлений. *Государство и право*. 2000. № 8. С. 29–39. 6. Бирюков Г. М. Оперативно-розыскная тактика: теоретическое осмысление понятия, содержание и структура // Проблемы совершенствования законодательства и практика его применения с учетом прогноза преступности : материалы науч.-практ. конф. (г. Луганск, 20–21 мая 1999 г.) / МВД Украины, Луганск. ин-т внутр. дел. Луганск : РИО ЛИВД МВД Украины, 1999. С. 3–9. 7. Павленко С. О. Сутність та зміст оперативно-розшукової ситуації. *Форум права*. 2018. № 4. С. 42–63. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1495589>. 8. Шендрік В. В. Оперативна комбінація: теоретико-правові та організаційно-тактичні основи (за матеріалами діяльності

кримінальної міліції) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2005. 20 с. **9.** Ароцкер Л. Е. Использование данных криминалистики в судебном разбирательстве. М., 1964. 223 с. **10.** Сычева О. И. Тактика судебного следствия : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Казань, 2009. 219 с. **11.** Вільгушинський М. Й. Тактика судового слідства в системі криміналістики : монографія. Харків : Право, 2010. 168 с. **12.** Мірошніченко Ю. М. Правові і тактико-організаційні основи судового розгляду кримінальних справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2011. 18 с. **13.** Субботин Е. А. Тактика общенадзорных действий прокурора : учеб. пособие. Харьков : ИПКК, 1993. 96 с. **14.** Туркот М., Щербаква Г. Тактика подання доказів прокурором під час судового розгляду кримінальних проваджень щодо неповнолітніх. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 170–178. **15.** Соколенко О. Напрямки правоохоронної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 93. С. 69–72. **16.** Тактико-спеціальна підготовка : навч. посіб. / Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ. Дніпро, 2017. 277 с.

Надійшла до редколегії 19.12.2019



Khan O. O. Perspectives for Using the Programmatic Approach within the Activities of Law Enforcement Agencies of Ukraine

On the basis of the analysis of the state of research of algorithms and programming of investigative activity in criminalistics, the author has grounded the expediency of applying a programmatic approach to solving typical tactical problems in other areas of law enforcement activities. Theoretical prerequisites for the development of procedural action programs by law enforcement entities in Ukraine (criminal and procedural, operative and search, administrative and jurisdictional) have been determined. The necessity of intensifying scientific researches in the direction of development of branch concepts of tactics of different types of law enforcement activities and their constituent elements (the concept of tactics, tactical situation, tactical task, tactical technique and system of tactical techniques and their situational pre-determination) has been determined. In particular, the author has determined that the investigator is not the only possible subject of being armed with tactical recommendations in the form of algorithms and programs. The subject matter of the research of criminalistic tactics is not only investigative activity, but also operative and search, judicial and prosecutorial activity in criminal proceedings. Equally important is the tactical completion of administrative activities of law enforcement agencies and, on this basis, the establishment of programs of action by police officers, border guards, National Guard, customs service, etc. in exercising their administrative powers for the protection of public order and state border, actions in emergency situations, administrative cases, etc. The justification of the possibility of applying a programmatic approach within administrative activities of law enforcement agencies is the uniformity of administrative and jurisdictional, criminal and procedural activities, which are covered by a single concept of "law enforcement activity". It has been established that the programmatic

approach can be applied in any sphere of law enforcement activity, if: 1) such activity is situational in nature, and it is possible to perform the tasks arising during the implementation of this activity through consistent implementation of certain actions; 2) there is the need to streamline these activities by providing tactical recommendations in the modern form with the use of computer technologies and the ability to use them directly in the course of action, in "field conditions"; 3) the level of elaboration of theoretical bases of tactics of a specific type of law enforcement activity is sufficient (the concept of tactics, tactical situation, tactical task, tactical technique and system of tactical techniques has been elaborated).

Key words: law enforcement activity, criminal and procedural, investigative, operative and search activity, activity of a prosecutor and a judge in criminal proceedings, criminalistic programs, algorithms, programming of law enforcement activity.




УДК 343.148

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.4.18>

Михайло Григорович Щербаковський,


доктор юридичних наук, професор,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра кримінального процесу, криміналістики
та експертології (завідувач);

 <https://orcid.org/0000-0002-8413-9311>,

e-mail: shcherbakovskiy@gmail.com;

Вадим Анатолійович Коршенко,

кандидат юридичних наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
науково-дослідна лабораторія з проблем розвитку
інформаційних технологій (завідувач);

 <https://orcid.org/0000-0002-9824-7102>,

e-mail: vkorshenko@gmail.com

КОМПЛЕКСНІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНО-АВТОТЕХНІЧНІ ЕКСПЕРТИЗИ

Доведено, що традиційні методики автотехнічної експертизи не в змозі дати відповіді на всі питання, які можуть бути порушені в кримінальних та адміністративних справах, а також під час розгляду цивільних позовів про відшкодування збитків і заподіяння шкоди під час дорожньо-транспортних пригод за участю сучасних автотранспортних засобів. Для вирішення зазначеної проблеми запропоновано залучати до процесу дослідження у форматі проведення комплексних телекомунікаційно-автотехнічних експертиз експерта в галузі телекомунікацій. Визначено перелік завдань, які постають перед експертом у сфері телекомунікацій під час проведення таких експертиз. Окреслено перелік відомостей, які в процесі виконання поставлених завдань може виявити експерт у сфері телекомунікацій, а також визначено способи вирішення поставлених завдань.

Ключові слова: автотехнічна експертиза, телекомунікаційна експертиза, комплексні експертизи.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Новітні технології повсюдно і повсякденно використовуються в усіх сферах діяльності людини. Їх стрімкий розвиток інколи плавно, а інколи дуже швидко змінює суть звичних нам речей, а ми, навіть не помічаючи цього, продовжуємо використовувати докорінно змінені речі, називаючи їх старими назвами. Прикладів можна навести безліч: телефон, телевізор, записник, наручний годинник тощо. Йдеться не про первинні функції, які виконують ці речі, оскільки

вони не змінюються за суттю, хоч і розширюються, і навіть не про зовнішній вигляд, хоча саме він під впливом нових технологій змінюється кардинально, а про їх технічні властивості та принципи роботи. Яскравим прикладом описаного феномену є телефон. З моменту винаходу в 1860 році до сьогодні основним завданням, яке виконує телефон, є повноцінний дуплексний зв'язок, який здійснюється на відстані, інакше кажучи, можливість розмовляти дистанційно. Разом із тим принципи роботи і технічне наповнення телефонного апарату змінювалися величезну кількість разів, і ті пристрої, які тримали в руках Антоніо Меуччі, Томас Едісон, Мартін Купер і Стів Джобс, ніяк не можна ототожнювати, хоча всі вони називалися телефонами.

Відомо, що основним процесуальним способом перетворення інформації і слідів на докази є проведення судових експертиз, а для проведення будь-якої судової експертизи, у тому числі й експертизи телефонного апарату, є необхідними спеціальні знання. Розумно припустити, що в разі проведення судової експертизи тих телефонів, які ми згадували раніше, потрібні знання в різних сферах техніки, а перелік питань, які можна поставити експертові стосовно вказаних апаратів, істотно відрізняються.

Із проведенням судової автотехнічної експертизи спостерігається аналогічна ситуація. Не дивлячись на те, що головним завданням автотранспортних засобів було і незмінно залишається перевезення пасажирів і вантажів, вплив нових технологій істотно змінив їх технічну будову, властивості та принципи роботи. Найявністю дедалі більшої кількості електроніки в бортових системах автотранспортних засобів перетворює їх із простих засобів пересування на потужні телекомунікаційні пристрої, здатні отримувати і передавати інформацію і різні способи, аналізувати отриману інформацію і виконувати на підставі отриманих даних різноманітні дії, починаючи від управління роботою окремих вузлів автотранспортного засобу до повноцінного самостійного управління рухом. Більшість електронних пристроїв автотранспортних засобів оснащено власними процесорами, оперативною пам'яттю, модулями зв'язку, різними носіями інформації або доступом до видалених (віртуальних) носіїв інформації, на яких ведуть логування (документування або збереження певних вихідних чи калькульованих параметрів, ланцюжки колишніх операцій тощо). Виходячи з цього, стає очевидним, що класична автотехнічна експертиза вже не в змозі дати відповіді на всі питання, які можуть бути поставлені в кримінальних та адміністративних справах, а також під час розгляду цивільних позовів про відшкодування збитків і заподіяння шкоди в дорожньо-транспортних пригодах, а використання даних, які можуть зберігатися в компонентах бортової електронної системи транспортних засобів, є перспективним напрямом установлення фактичних обставин події [1, с. 93]. Дослідження обставин події, наприклад швидкості руху чи

моменту зіткнення, можуть бути істотно розширені шляхом дослідження даних електронних систем транспортного засобу [2].

Аналіз судово-експертної практики дозволяє вказати такі напрями підвищення ефективності досліджень з установами обставин дорожньо-транспортних пригод:

- удосконалення методик проведення судової автотехнічної експертизи;
- підвищення кваліфікації і професійної майстерності судових експертів-автотехників;
- проведення комплексних телекомунікаційно-автотехнічних експертиз.

На наш погляд, усі вищезгадані напрями є актуальними і посідають важливе місце в загальній справі розвитку судової експертизи і не виключають один одного. Навпаки, всі три напрями є тісно взаємозв'язаними між собою, і розвиток одного з них незмінно спричиняє прогрес в інших. Особливо явно це відбивається на третьому напрямі.

Стан дослідження проблеми

Окремі теоретичні та практичні питання комплексних судово-експертних досліджень та особливостей залучення обізнаних осіб розглядалися у наукових працях із кримінального процесу, криміналістики і теорії судової експертизи таких вітчизняних і зарубіжних учених, як Т. В. Авер'янова, А. Ю. Ароцкер, А. Ф. Аубакіров, Р. С. Белкін, А. І. Вінберг, В. Г. Гончаренко, Ф. Е. Давудов, Н. І. Клименко, Ю. Г. Корухов, В. К. Лисиченко, Н. П. Майліс, О. Р. Россинська, М. В. Салтевський, М. Я. Сегай, О. Р. Шляхов та ін. У кримінальному судочинстві України процесуальний порядок проведення комплексної експертизи законодавчо не визначається. Однак у статті 84 Кодексу адміністративного судочинства України і ст. 112 Цивільного процесуального кодексу України прописано процесуальний порядок проведення комплексної експертизи. Указані норми передбачають, що в разі проведення комплексної експертизи кожен експерт виконує ту частину досліджень, у якій він є компетентним, і застосовує ті методи, якими він володіє. Варто підкреслити особливість комплексної експертизи, що охоплює рішення експертами одного завдання, формулювання спільного висновку щодо поставлених на вирішення експертизи питань, а за відсутності розбіжностей між експертами складається єдиний висновок. Прикладом проведення такої експертизи є спільне дослідження, яке проводять експерт з дослідження обставин і механізму дорожньо-транспортних пригод (експертна спеціальність 10.1) та експерт з дослідження телекомунікаційних систем (обладнання) та засобів (спеціальність 10.17)¹.

¹ Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів : Наказ М-ва юстиції України від 03.03.2015 № 301/5 : ред. від 08.02.2019.

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є визначення переліку завдань, які вирішує фахівець у галузі телекомунікації під час проведення комплексних телекомунікаційно-автотехнічних експертиз. Основними завданнями дослідження є визначення особливостей інформації, яку можна виявити в ході проведення комплексних телекомунікаційно-автотехнічних експертиз, а також визначення способів виявлення й отримання зазначеної інформації з автотранспортних засобів.

Наукова новизна дослідження

Наукове дослідження виконано на актуальну тему з метою вирішення таких проблем:

уперше:

- запропоновано проведення комплексних телекомунікаційно-автотехнічних експертиз;

- визначено перелік завдань, які вирішує фахівець у галузі телекомунікації під час проведення комплексних телекомунікаційно-автотехнічних експертиз;

удосконалено:

- визначення особливостей інформації, яку можна виявити в процесі дослідження автотранспортних засобів;

- визначення способів отримання зазначеної інформації з автотранспортних засобів.

Виклад основного матеріалу

Ми вже зазначали, що сучасний автотранспортний засіб є потужним складним комплексним телекомунікаційним пристроєм. Вилучення інформації, що міститься у пристроях, дозволяє встановити різноманітні параметри руху автотранспортного засобу, що важливо для встановлення обставин події. Тому першочерговим завданням експерта є визначення всіх телекомунікаційних пристроїв, установлених в автотранспортному засобі, який досліджується, визначення способів їх установлення та підключення і каналів комунікації. Указані телекомунікаційні пристрої можуть бути штатними і встановленими окремо, видимими і прихованими; доступ до інформації, що міститься в них, може здійснюватись через стандартні мультимедійні інтерфейси або через службові інтерфейси і лише за допомогою спеціалізованого програмного забезпечення. Особливий інтерес для експерта становлять відеореєстратори, навігатори, GPS-трекери і тахографи. Як показує аналіз практики проведення судових автотехнічних експертиз, дослідження пристроїв, що містять інформацію систем супутникового стеження й відеофіксації, і додаткових допоміжних систем автомобіля істотно допомагають вирішувати питання, що стоять перед експертами-автотехніками [3, с. 87].

За наявності відеозапису події ДТП з відеореєстратора, придатного для проведення дослідження, експерт у сфері телекомунікацій може встановити практично будь-які дані, необхідні експерту-автотехніку для розрахунків [4, с. 81]. До таких даних можуть належати:

- факт наявності або відсутності об'єктів – учасників ДТП у різні задані моменти часу в полі зору відеореєстратора з прив'язкою до місцевості;

- швидкість, траєкторія і режими руху об'єктів – учасників ДТП у різні задані моменти часу;

- інтервали часу руху об'єктів у полі зору відеореєстратора по відношенню до будь-якої події, зафіксованої на відео (зіткнення, наїзд тощо);

- відстань між об'єктами і місцем зіткнення (наїзду) в різні задані моменти часу;

- інші фактичні дані, які можна встановити за допомогою запису з відеореєстратора.

Аналіз інформації, яку містять навігатори, GPS-трекери і тахографи, у більшості випадків дозволяє експертові встановити місце розташування та швидкість автотранспортного засобу, рівень палива у баку, температуру за бортом та інші показники бортової системи автомобіля на певний момент часу, важливі для встановлення обставин справи.

Слід зазначити, що з 2005 р. Україна приєдналася до Європейської угоди про роботу екіпажів транспортних засобів¹, згідно з якою міжнародні автоперевезення пасажирів і вантажів здійснюються на автотранспорті, обладнаному тахографами. Відповідно до нього всі вантажні автомобілі, автобуси й інші транспортні засоби, що здійснюють міжнародні автоперевезення, в обов'язковому порядку повинні обладнуватися тахографами, які реєструють швидкість руху, пройдений шлях і режим праці або відпочинку водія. Тахографи бувають двох типів – аналогові та цифрові. Для зняття інформації з цифрового тахографа експертові знадобиться ключ/карта рівня інспектора або підприємства.

У разі аналізу навігаторів експертові в першу чергу необхідно встановити, чи ведеться навігатором логування, куди воно ведеться (внутрішнє джерело, віддалене джерело), терміни його зберігання, параметри доступу до файлів логування (логіни, паролі, ключі, шляхи зберігання тощо).

Проводячи дослідження GPS-трекерів, слід ураховувати той факт, що у більшості випадків вони зберігають дуже обмежений

² Про приєднання України до Європейської угоди щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення (ЄУТР) : Закон України від 07.09.2005 № 2819-IV.

обсяг даних, регулярно відправляючи їх на зовнішній сервер або сховище. У цьому випадку завданням експерта буде встановлення місцезнаходження вказаного сервера або сховища (віртуального у вигляді IP-адреси або фізичного), способу передання даних (канали зв'язку, логіни, паролі) й можливого способу вилучення цієї інформації (дистанційного, шляхом скачування або безпосередньо шляхом фізичного контакту).

Не менш важливою для проведення комплексних телекомунікаційно-автотехнічних експертиз є інформація, яку можна отримати з штатної бортової системи автомобіля через діагностичний порт OBD-II. Діагностичний порт OBD-II є фізично універсальним і має бути в усіх автомобілях, оснащених системою самодіагностики, починаючи з 1980-х років. Шляхом підключення до такого порту експерт може отримати повні дані щодо роботи двигуна, коробки перемикачів швидкостей, окремих вузлів автотранспортного засобу, додаткових пристроїв, системи діагностики і мережі управління автомобілем, що дозволяє одержати інформацію про поточний стан автотранспортного засобу, а також доступ до історії помилок та інших відомостей.

Особливістю експертного дослідження автотранспортних засобів шляхом підключення до порту OBD-II є той факт, що, не дивлячись на фізичну універсальність, різні автовиробники використовують різні інтерфейси і протоколи передання даних. Крім того, частину функцій і кодів автовиробники навмисно роблять незагальнодоступною. Відповідно, щоб отримати повну достовірну інформацію про автотранспортний засіб через порт OBD-II, необхідно мати спеціалізоване програмне забезпечення або спеціалізований прилад. Це програмне забезпечення і прилади можуть відрізнятися навіть для різних моделей автотранспортних засобів того ж самого автовиробника. Ціна на такі прилади і програмне забезпечення може варіюватися від десятків до десятків тисяч доларів США. Указаний факт у зв'язку з обмеженим фінансуванням експертних установ та величезною різноманітністю марок і моделей автотранспортних засобів істотно ускладнює проведення телекомунікаційно-автотехнічних експертиз. Слід зазначити, що існує велика кількість альтернативного програмного забезпечення, що дозволяє робити різноманітні діагностичні дослідження різних автотранспортних засобів шляхом підключення через універсальні OBD-II сканери. Проте результати експертизи, проведеної за допомогою несертифікованого програмного забезпечення, можуть бути визнані необґрунтованими.

Існує ще один альтернативний шлях отримання інформації з електронних систем автомобіля – безпосередній аналіз електронних блоків управління (ЕБУ). На відміну від зняття інформації через порт OBD-II, коли всі системи опитують і діагностують через один-єдиний інтерфейс, цей спосіб передбачає діагностику ЕБУ кожної електронної

системи автомобіля окремо. Усі ЕБУ транспортного засобу за своїми функціями, взаємодією між собою і способами обміну інформацією є практично однаковими, відмінності спостерігаються в їх зовнішньому вигляді та компоновці. Тому і діагностика різних ЕБУ є аналогічною. Роботу ЕБУ також побудовано за єдиним принципом: датчики стану – командний комп'ютер ЕБУ – виконавчі механізми зміни стану [5, с. 85]. Складність цього способу полягає в тому, що в сучасному автомобілі можуть бути встановлені десятки різних ЕБУ. Аналіз кожного з них окремо займає багато часу, а інформація, отримана з різних блоків, найчастіше є надмірною, оскільки містить великий обсяг даних, що не стосуються мети дослідження, і дублюється в пам'яті ЕБУ різних систем. Ми рекомендуємо застосовувати цей спосіб лише у разі істотного ушкодження автомобіля, коли діагностика шляхом підключення до порту OBD-II неможлива.

Вищевикладене дозволяє стверджувати, що впровадження в судово-експертну практику сучасних технологій діагностування електронних систем автотранспортних засобів є необхідною умовою підвищення ефективності проведення судової автотехнічної експертизи. Для ефективного використання вказаних технологій слід залучати до процесу дослідження у формі проведення комплексних телекомунікаційно-автотехнічних експертиз експерта в галузі телекомунікацій.

Висновки

Телекомунікаційна експертиза – досить молодий, але дуже сучасний і прогресивний різновид судових експертиз. Традиційні методи автотехнічної експертизи не завжди можуть бути застосовані для вирішення питань, що виникають під час розгляду адміністративних і цивільних справ та розслідування дорожньо-транспортних пригод. Установлення обставин події залежить не лише від використання сучасних можливостей і технологій під час проведення експертизи, але і від дослідження нових, нетрадиційних для автотранспортної експертизи об'єктів, і такі дослідження не можуть бути проведені без участі експерта у сфері телекомунікацій. Проведення комплексних телекомунікаційно-автотехнічних експертиз значно розширює спектр питань, які можуть бути поставлені у кримінальних та адміністративних справах, а також під час розгляду цивільних позовів про відшкодування збитків і заподіяння шкоди в дорожньо-транспортних пригодах за участі сучасних транспортних засобів.

Список бібліографічних посилань: 1. Макась О. Г., Кривицький А. М., Залужный Г. И., Засимович Е. А. Использование автомобильных диагностических сканеров при расследовании ДТП // Евразийское партнерство судебных экспертов: вызовы, проблемы, пути решения и перспективы развития : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 19–20 апр. 2018 г.) / редкол.: А. И. Швед и др. Минск : Право и

экономика, 2018. С. 93–95. **2.** Корчан Н. С., Варлахов В. А., Ольхов В. С. Определение скорости движения транспортных средств при дорожно-транспортном происшествии путем считывания информации с электронного блока управления. *Теория та практика судової експертизи і криміналістики*. 2009. Вип. 9. С. 366–371. **3.** Григорян В. Г. Новые объекты исследования судебных автотехнических экспертиз. *Теория и практика судебной экспертизы*. 2019. Т. 14, № 2. С. 84–91. **4.** Жарких С. С., Годлевский А. А., Кривошеков С. А. Возможности комплексных исследований экспертизы видеозаписи и автотехнической экспертизы. *Теория и практика судебной экспертизы*. 2019. Т. 14, № 2. С. 67–83. **5.** Беляев М. В., Четвергов М. А. Электронный блок управления транспортного средства как источник криминалистически значимой информации // Современное развитие криминалистики и судебной экспертизы как реализация идей Р. С. Белкина : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 22–23 нояб. 2017 г.). М. : РГ-Пресс, 2018. С. 84–88.

Надійшла до редколегії 04.12.2019



Shcherbakovskyi M. H., Korshenko V. A. Complex Telecommunication and Auto-Technical Expertise

The presence of more electronics onboard vehicle systems transforms them from simple means of transportation to powerful telecommunication devices, capable of receiving and transmitting information in various ways, analyzing the obtained information and performing various actions on the basis of the received data, starting from managing the work of individual transport units up to self-driving motion. The available techniques of auto-technical expertise are not able to answer all the questions that may be raised in criminal and administrative cases, as well as in the consideration of civil claims for damages' compensation and damages in road accidents involving modern vehicles. The analysis of forensic practice allows to specify directions of increasing the efficiency of research on establishing the circumstances of road accidents: improvement of the methods for carrying out forensic auto-technical expertise, improvement of qualification and professional skills of forensic motor technician's experts, carrying out of complex telecommunication and auto-technical expertise. The main task of an expert in the field of telecommunications during the conduction of complex telecommunication and auto-technical expertise is to extract the necessary information from certain telecommunication devices installed in the vehicle, which is under study, to determine the methods for their installation and connection and communication channels. The introduction of modern technologies for diagnosing electronic systems of vehicles into modern practice is a prerequisite for improving the efficiency of forensic auto-technical expertise, and the most effective use of these technologies is achieved by engaging in research in the format of carrying out complex telecommunication and auto-technical expert examinations in the field of telecommunications.

Key words: auto-technical expertise, telecommunication expertise, comprehensive expertise.



НА КНИЖКОВУ ПОЛИЦЮ

Бандурка О. М. Харківський національний університет внутрішніх справ: витоки, становлення, розвиток : До 25-річчя створення університету / О. М. Бандурка, В. А. Греченко, Д. В. Швець ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : Майдан, 2019. – 428 с. – ISBN 978-966-372-759-2

Монографію присвячено дослідженню історії виникнення та розвитку Харківського національного університету внутрішніх справ. Розглянуто питання про становлення системи підготовки охоронців правопорядку в добу Української революції, кадрів для міліції в 1921–1991 рр., відкриття Інституту внутрішніх справ та його перетворення на університет, а згодом – на Національний університет внутрішніх справ. У дослідженні акумульовано значний досвід підготовки кадрів для МВС протягом тривалого історичного періоду.

Книга розрахована на науковців і практичних працівників поліції, ветеранів міліції, курсантів і студентів, краєзнавців і всіх, хто цікавиться історією права та правоохоронних органів.

Історія держави та права України (1991–2019 роки) : навч. посіб. / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків : Майдан, 2019. – 344 с. – ISBN 978-966-372-758-5

У навчальному посібнику «Історія держави та права України» (1991–2019 роки) висвітлені особливості побудови та розвитку української державності в роки незалежності. Внутрішня структура посібника дає можливість курсантам та студентам швидко і зручно опанувати питання, що розкривають особливості історичного розвитку України як держави в сучасний період.

Навчальний посібник є актуальним та вчасним з огляду на те, що він підготовлений до 25-річчя Харківського національного університету внутрішніх справ, який є навчально-науковою установою, створеною в результаті проголошення незалежності України.

Криміналістичне дослідження ДНК: технології та можливості : навч. посіб. / Р. А. Степанюк, С. І. Перлін, В. В. Кікінчук та ін. – Харків : ФОП Панов А. М., 2019. – 144 с. – ISBN 978-617-7771-81-3

Навчальний посібник підготовлено на основі аналізу й узагальнення наукової та методичної літератури, слідчої та експертної практики з питань використання можливостей ДНК-аналізу в кримінальному провадженні.

Розглянуто наукові та прикладні аспекти криміналістичного дослідження ДНК, зокрема теоретичні, правові, організаційні та методичні засади цього розділу криміналістичної техніки. Призначений для викладачів, аспірантів (ад'юнктів), студентів (курсантів) закладів вищої

освіти юридичного профілю, слідчих, прокурорів, суддів, працівників оперативних підрозділів та судових експертів.

Маслова Н. Г. Протидія кримінальному радикалізму в Україні : монографія / Н. Г. Маслова. – Харків : Панов, 2020. – 336 с. – ISBN 978-617-7859-30-6

У монографії розглянуто комплекс теоретичних і практичних питань організації та здійснення протидії кримінальному радикалізму в Україні в сучасних умовах. Із використанням різних методів наукового аналізу визначено соціальний, правовий і функціональний зміст кримінального радикалізму, його місце в системі соціальних девіацій, а також кримінологічні засади стратегії й тактики протидії цьому явищу. Розглянуто актуальні проблеми забезпечення кримінологічної безпеки країни різними засобами, а також питання організації та здійснення кримінологічного впливу на кримінальний радикалізм із боку владних органів і громадських інституцій.

Для науковців, практичних працівників, викладачів, які цікавляться проблематикою протидії злочинності.

Сийплові М. Кримінально-правовий захист охоронної діяльності в Україні : монографія / М. Сийплові. – Харків : Панов, 2010. – 614 с. – ISBN 978-617-7771-94-3

Монографія присвячена проблемам кримінально-правового захисту охоронної діяльності в Україні. Особливу увагу приділено правовим засадам функціонування державної та приватної охоронної діяльності в Україні. Розглянуто теоретичне підґрунтя та методологію втілення загальних підстав і принципів криміналізації в конструюванні складів злочинів, призначених для забезпечення кримінально-правового захисту охоронної діяльності в Україні. На підставі аналізу практики застосування норм кримінального закону у сфері захисту охоронної діяльності пропонуються основні шляхи оптимізації та вдосконалення чинного законодавства.

Для науковців, практичних працівників правоохоронних органів, адвокатів, суддів, представників громадськості та широкого кола читачів, які цікавляться проблематикою протидії злочинності.

Титаренко О. О. Державне програмування протидії злочинності в Україні : монографія / О. О. Титаренко. – Харків : Промарт, 2019. – 698 с. – ISBN 978-617-7634-76-7

У монографії розглядаються теоретичні та прикладні питання програмування протидії злочинності в сучасних умовах на державному рівні. На підставі проведеного комплексного дослідження визначено специфіку формування державних програмних документів з протидії злочинності в умовах трансформації кримінологічної обстановки під впливом наявних соціально-економічних, політичних, військово-політичних, гуманітарних,

правових чинників, а також внутрішніх та зовнішніх загроз громадській безпеці. Запропоновано теоретико-прикладну модель державної комплексної програми з протидії злочинності, яка включає в себе позитивний досвід програмування зарубіжних країн у цій сфері. Розглянуто актуальні проблеми забезпечення програмування протидії злочинності в Україні різними засобами, а також досліджено питання вдосконалення цієї кримінологічної діяльності на державному рівні.

Для науковців, практичних працівників, державних службовців, викладачів, курсантів, студентів і широкого кола читачів, які цікавляться проблематикою протидії злочинності в сучасних умовах.

Носач А. В. Захист державного суверенітету і територіальної цілісності України: кримінологічне дослідження : монографія / А. В. Носач. – Харків : Панов, 2020. – 372 с. – ISBN 978-617-7859-29-0

Монографію присвячено розгляду комплексу питань теорії та практики захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України. Із застосуванням різних методів наукового пізнання здійснено феноменологічний, генеалогічний, герменевтичний, функціональний і структурний аналіз визначених пізнавальних систем. Розглянуто актуальні проблеми стратегії і тактики протидії злочинам проти державного суверенітету і територіальної цілісності України, на підставі чого сформульовано рекомендації прикладного характеру.

Для науковців, практичних працівників, викладачів, курсантів, студентів і широкого кола читачів, які цікавляться проблематикою протидії злочинності.

Коломоєць Н. В. Адміністративно-правовий захист прав дитини в Україні : монографія / Н. В. Коломоєць. – Харків : Панов, 2019. – 352 с. – ISBN 978-617-7771-50-9

У монографії розкрито питання щодо змісту та сутності адміністративно-правового захисту прав дитини в Україні. Охарактеризовано методологічні засади його реалізації та етапи формування. Розглянуто систему суб'єктів адміністративно-правового захисту прав дитини в Україні та вироблено напрямки оптимізації їх діяльності. Окрему увагу було присвячено питанням діяльності органів Національної поліції як суб'єктів захисту прав дитини в Україні. У висновках сформульовані шляхи удосконалення адміністративно-правового захисту прав дитини в Україні.

Для наукових, науково-педагогічних, педагогічних та соціальних працівників, державних службовців, аспірантів, ад'юнктів, студентів, слухачів, курсантів та інших здобувачів вищої освіти, а також усіх тих, хто цікавиться проблемами адміністративно правового захисту прав дитини.

Забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи на стадії досудового розслідування : монографія / В. Г. Дрозд, А. В. Пономаренко, С. Є. Абламський та ін. ; Держ. наук.-дослід. ін-т ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Херсон : Гельветика, 2019. – 419 с. – ISBN 978-916-905-1

У монографії вивчено та проаналізовано теоретико-правові засади забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи на стадії досудового розслідування. З цією метою проаналізовано законодавства країн Європейського Союзу та пострадянського простору. Проведено теоретичне дослідження процесуального механізму забезпечення конституційних прав та свобод особи під час провадження досудового розслідування, виявлено прогалини у правовому регулюванні в даній сфері з урахуванням вимог Конституції України, динаміки розвитку законодавства і досягнень кримінальної процесуальної науки, визначено шляхи їх усунення. Монографію виконано з урахуванням останніх змін до чинного законодавства станом на 1 червня 2019 р. Робота може бути корисна науковцям, працівникам правоохоронних органів (зокрема слідчих підрозділів Національної поліції України), викладачам, аспірантам, студентам юридичних навчальних закладів, а також всім тим, хто цікавиться питаннями забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи на стадії досудового розслідування.

Єльнікова Н. І. Українська мова професійного спрямування (мовні норми) : навч. посіб. / Н. І. Єльнікова, І. М. Голопич, Д. В. Полтавська ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, , Каф. Українознавства ф-ту № 2. – Харків : ХНУВС, 2019. – 182 с.

Навчальний посібник оптимально поєднує теоретичні положення й практичні завдання, що сприяє вдосконаленню знань з української мови професійного спрямування й формуванню мовних компетенцій у курсантів і студентів, які навчаються у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Посібник може бути використаний викладачами для організації індивідуальної або групової роботи на практичних або семінарських заняттях, а також для самостійного навчання.

Запрошуємо читачів ознайомитися також з іншими виданнями, підготовленими працівниками Харківського національного університету внутрішніх справ. Матеріали про них розміщено на бібліотечному порталі Університету (<http://lib.univd.edu.ua>) і на університетському сайті (<http://univd.edu.ua>) в розділі «Новини».

НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ

*До відома наукової громадськості!**

У період з 24 вересня по 24 грудня 2019 р. на базі Харківського національного університету внутрішніх справ відбулися такі заходи:

25.09.2019 – круглий стіл «**Організація та проведення заходів щодо забезпечення публічного порядку в умовах безпеки за Скандинавською системою**»;

30.09.2019 – круглий стіл «**Особливості та правові підстави застосування службових собак в оперативно-службовій діяльності правоохоронних органів**»;

08.10.2019 – семінар «**Шляхи удосконалення досудового розслідування: організаційно-правові аспекти**»;

09.10.2019 – круглий стіл «**Особливості використання норм Українського правопису у новій редакції в юридичному документоведенні**»;

10.10.2019 – круглий стіл до Дня захисника України «**Військово-патріотичне виховання молоді – досвід та перспектива**»;

17.10.2019 – міжнародна науково-практична конференція «**Особливості застосування антикорупційного законодавства: від розслідування до вироку суду**»;

17.10.2019 – круглий стіл «**Визначення корупційних ризиків у діяльності МВС України, шляхи запобігання та протидії корупції в МВС України**»;

17.10.2019 – семінар «**Вивчення європейського досвіду щодо підвищення кваліфікації та професійних навичок співробітників правоохоронних органів з розслідування злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів**»;

23–24.10.2019 – семінар «**Використання ДНК-аналізу при розслідуванні та розкритті злочинів. Інновації та перспективи**»;

04.11.2019 – круглий стіл «**Роль права у врегулюванні міждержавних конфліктів**»;

04.11.2019 – круглий стіл англійською мовою «**Особливості досудового розслідування України та зарубіжних країн (порівняльна характеристика)**»;

07.11.2019 – круглий стіл «**Актуальні напрями студентської науки**»;

* Електронні версії матеріалів науково-практичних конференцій, семінарів, круглих столів тощо, виданих Харківським національним університетом внутрішніх справ, дивіться також на сайті ХНУВС, режим доступу до розділу: <http://www.univd.edu.ua/uk/dir/401/materialy-naukovo-praktychnykh-konferentsiy-seminariv-toshcho>.

14.11.2019 – круглий стіл **«Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення органів досудового розслідування Національної поліції України»;**

15.11.2019 – семінар **«Досудове розслідування: проблеми теорії, практики, викладання навчальних дисциплін»;**

19.11.2019 – круглий стіл **«Кадрове забезпечення підрозділів Національної поліції: окремі проблеми та шляхи їх вирішення»;**

21.11.2019 – круглий стіл **«Проблемні питання удосконалення кримінального права, досудового розслідування і криміналістики»;**

22.11.2019 – міжнародна науково-практична конференція **«Харківський національний університет внутрішніх справ: 25 років досвіду та погляд в майбутнє»;**

25.11.2019 – семінар **«Кібербезпека в контексті євроатлантичної інтеграції»;**

26.11.2019 – XII всеукраїнська науково-практична конференція **«Україна у світових війнах та локальних конфліктах ХХ – на початку ХХІ ст.»;**

26.11.2019 – міжнародна науково-практична конференція **«Протидія кіберзагрозам та торгівлі людьми»;**

27.11.2019 – круглий стіл **«Стан та перспективи боротьби з корупцією в Україні»;**

27.11.2019 – Круглий стіл, приурочений до відзначення Дня Гідності та Свободи;

28.11.2019 – всеукраїнська науково-практична конференція **«Процесуальне та техніко-криміналістичне забезпечення досудового розслідування»;**

03.12.2019 – круглий стіл **«Методичні та процесуальні проблеми судової молекулярно-генетичної експертизи»;**

05.12.2019 – круглий стіл **«Проблеми застосування кримінальних проступків у кримінальному процесі України»;**

06.12.2019 – VIII міжнародна науково-практична конференція **«Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави»;**

09.12.2019 – круглий стіл **«Підліткова наркоманія – гостра проблема сучасності»;**

10.12.2019 – круглий стіл **«Шляхи удосконалення підготовки поліцейських»;**

10.12.2019 – семінар **«Оперативно-розшукова парадигма протидії організованій злочинності»;**

11.12.2019 – науково-практична конференція курсантів, студентів і слухачів магістратури **«Правовий статус Національної поліції України: історія, сьогодення, перспективи розвитку»;**

17.12.2019 – круглий стіл **«Перспективи та практичні кроки співпраці юридичних клінік і системи безоплатної правової допомоги»;**

18.12.2019 – семінар «**Застосування інформаційних технологій у діяльності правоохоронних органів.**»

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.01 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

23.10.2019 – ЧУМАКА Володимира Валентиновича «**Адміністративно-правові засади діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України: порівняльний аналіз**» на здобуття наукового ступеня (далі – на здоб. наук. ступ.) доктора юридичних (далі – д-ра юрид.) наук за спеціальністю (далі – спец.) 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право;

23.10.2019 – ШЕВЧЕНКА Тихіна Віталійовича «**Адміністративно-правові засади забезпечення особистої безпеки поліцейського в екстремальних умовах**» на здоб. наук. ступ. кандидата юридичних (далі – канд. юрид.) наук за спец. 12.00.07;

24.10.2019 – БУКРЄЄВА Михайла Юрійовича «**Правова протидія адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07;

24.10.2019 – ПОКАТАЄВА Павла Сергійовича «**Адміністративно-правове регулювання сфери благоустрою населених пунктів**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07;

25.10.2019 – ВАСИЛЬЄВА Володимира Миколайовича «**Адміністративно-правовий механізм протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності в Україні**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.07;

25.10.2019 – КАЛГУШКІНА Юрія Леонідовича «**Адміністративно-правове забезпечення територіальної оборони України**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07;

10.12.2019 – КРІГЕР Лілії Юріївни «**Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень проти довілля**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність;

10.12.2019 – ПОТОПАЛЬСЬКОГО Артема Віталійовича «**Адміністративно-правове забезпечення професійної підготовки поліцейських в Україні**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право;

11.12.2019 – СОФЇНА Михайла Ігоровича «**Організаційно-правові проблеми здійснення фіскальної політики в державі в умовах євроінтеграції**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.07;

11.12.2019 – КІЗЯ Сергія Миколайовича «**Адміністративно-правові засади діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики в Україні**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07;

12.12.2019 – ГАЛЮКА Андрія Володимировича «**Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07;

12.12.2019 – СЛІНЬКА Дмитра Сергійовича «**Процесуальна економія репресивного впливу в кримінальному провадженні**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.09;

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.02 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

19.12.2019 – КУЛАКОВА Віталія Вікторівича «**Товариство з обмеженою відповідальністю як суб'єкт цивільних правовідносин**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право;

19.12.2019 – БАСІЛАШВІЛІ Марини Бічікоївни «**Проблеми правозастосовної діяльності органів виконавчої влади (на прикладі органів державної реєстрації актів цивільного стану в Україні)**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень;

20.12.2019 – ТОКАРЧУК Ольги Володимирівни «**Розвиток державно-правової думки представниками української еміграції (1920-1930-і рр.)**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.01;

20.12.2019 – ЖЕЛЬНЕ Сергія Чеславовича «**Еволюція господарського судочинства в Україні (друга половина ХІХ ст. – 1991 р.)**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.01;

21.12.2019 – ГУБСЬКОГО Сергія Михайловича «**Єдність та диференціація правового регулювання праці працівників фермерських господарств**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення.

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.03 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

26.10.2019 – ШАЙТУРО Ольги Павлівни «**Кримінологічні засади діяльності органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право;

26.10.2019 – СОКУРЕНКА Віталія Валерійовича «**Кримінологічна характеристика та протидія злочинності у сфері фізичної культури і спорту**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.08;

25.10.2019 – МАКСІМЕНЦЕВА Максима Геннадійовича «**Кримінологічні засади протидії злочинності у сфері надзорно-виконавчого контролю**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.08;

24.10.2019 – БАДЮКОВА Юрія Вячеславовича «**Кримінально-правова характеристика поганого поведіння з військовополоненими (ст. 434 Кримінального кодексу України)**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.08;

24.10.2019 – КІЗИМЕНКА Євгена Володимировича «**Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами: кримінологічна характеристика та запобігання (ст. 263 КК України)**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.08.

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.04 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

27.12.2019 – МІЛОРАДОВОЇ Наталії Едуардівни «**Психологія професіогенезу слідчих органів досудового розслідування Національної поліції України**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 19.00.06 – юридична психологія;

27.12.2019 – КОВАЛЬ Світлани Миколаївни «**Психологічні особливості саморегуляції особистості працівника підрозділу превентивної діяльності Національної поліції України**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 19.00.06;

15.11.2019 – КОЛЕСНІЧЕНКА Олександра Сергійовича «**Психологія бойової травматизації військовослужбовців Національної гвардії України**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 19.00.06;

15.11.2019 – ВОЛУЙКО Оксани Миколаївни «**Психологічні чинники готовності поліцейських до інновацій у діяльності Національної поліції України**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 19.00.06.

НАШІ АВТОРИ

- Антошкіна В. К.** ➤ Бердянський університет менеджменту і бізнесу, кафедра галузевих юридичних дисциплін, канд. юрид. наук, доц.
- Байдюк І. І.** ➤ Науково-дослідний інститут права Сумського державного університету, кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки, аспірант
- Біла В. Р.** ➤ Університет державної фіскальної служби України (м. Ірпінь), факультет підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції, канд. юрид. наук, доц.
- Бондарєв Е. М.** ➤ Харківський національний університет внутрішніх справ (далі – ХНУВС), здобувач
- Валко П.** ➤ Науково-дослідний інститут публічного права (м. Київ), науковий співробітник
- Веклюк О. В.** ➤ ХНУВС, ад'юнкт
- Віткова В. С.** ➤ Національний університет «Одеська юридична академія», кафедра конституційного права, канд. юрид. наук
- Гріненко Я. В.** ➤ Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету, кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки, здобувач
- Іванцов В. О.** ➤ ХНУВС, відділ організації освітньо-наукової підготовки, канд. юрид. наук, доц., докторант
- Левченко К. Б.** ➤ Урядова уповноважена з питань гендерної політики (м. Київ), д-р юрид. наук, канд. філос. наук, проф.
- Мельник М. В.** ➤ Золочівська центральна районна лікарня (м. Золочів Львівської обл.), юрисконсульт
- Муляр Г. В.** ➤ Академія праці, соціальних відносин і туризму (м. Київ), кафедра кримінального права, процесу та криміналістики, канд. іст. наук, доц.
- Самбор М. А.** ➤ Прилуцький відділ поліції ГУНП в Чернігівській області, сектор моніторингу канд. юрид. наук, член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України (м. Київ),

- Сидоренко О. В.** ➤ Науково-дослідний інститут права Сумського державного університету, кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки, аспірант
- Сорочан Н. В.** ➤ ХНУВС, ад'юнкт
- Хань О. О.** ➤ ХНУВС, відділ організації наукової роботи, кафедра правоохоронної діяльності та поліції-стики, канд. юрид. наук
- Чумак В. В.** ➤ ХНУВС, відділ організації наукової роботи, член редколегії збірника наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ», д-р юрид. наук, доц.
- Швед О. В.** ➤ Інститут людини Київського університету ім. Бориса Грінченка, кафедра соціальної педагогіки та соціальної роботи, канд. соціол. наук
- Щербаковський М. Г.** ➤ ХНУВС, кафедра кримінального процесу, криміналістики та експертології, д-р юрид. наук, проф.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

ПЕРІОДИЧНІ НАУКОВІ ВИДАННЯ ХАРКІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Крім збірника наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ», Університет є засновником і видавцем ще трьох періодичних наукових видань – збірника наукових праць «Вісник Кримінологічної асоціації України», наукового журналу «Право і безпека» та електронного видання «Форум права».

Вісник Кримінологічної асоціації України



Збірник наукових праць «Вісник Кримінологічної асоціації України» видається з 2012 року. За період існування було видано 20 номерів збірника, в яких опубліковано близько 550 наукових статей та значну кількість інформаційних матеріалів з питань, що стосуються діяльності Кримінологічної асоціації України. У 2016 році збірник став переможцем конкурсу на краще видання в системі МВС України.

Програмні цілі: розвиток теоретичної складової наук кримінально-правового циклу, здійснення наукового передбачення тенденцій розвитку науки і практики боротьби зі злочинністю, наукове забезпечення діяльності Національної поліції, сприяння реалізації правоохоронними органами державної політики у сфері протидії злочинності, співробітництво з міжнародними кримінологічними організаціями, аналіз та поширення кращих зразків та досвіду їх роботи.

Категорії читачів: науковці, юристи, курсанти, слухачі та студенти навчальних закладів МВС України, юридичних закладів вищої освіти, працівники правоохоронних органів.

Із 2018 року **періодичність** випуску видання становить 2 рази на рік.

Мови видання: українська, російська, англійська.

Сайт видання: <https://visnikkau.webnode.com.ua>.



Право і безпека

Науковий журнал «Право і безпека» видається з 2002 року. За період існування було видано 72 номери журналу, в яких опубліковано близько 3300 наукових статей та значну кількість інформаційних матеріалів наукового спрямування з питань, що стосуються тематики видання. Журнал неодноразово ставав призером конкурсів на краще видання в системі МВС України.

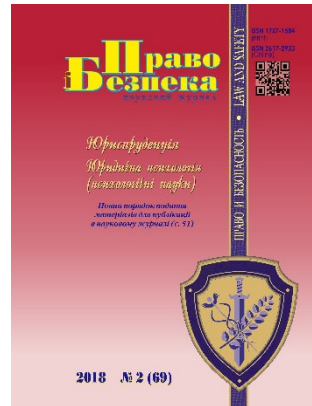
Програмні цілі: поширення результатів наукових досліджень теоретичних і практичних проблем права і безпеки, наукове забезпечення законотворчого процесу та практичної діяльності правоохоронних органів України, сприяння реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод громадян та протидії злочинності тощо.

Категорії читачів: усе населення.

Періодичність випуску видання: 4 рази на рік.

Мови видання: українська, російська, англійська.

Сайт видання: <http://pb.univd.edu.ua>.



Форум права



Електронне видання «Форум права» видається з 2005 року. За період існування було видано 55 номерів збірника, в яких опубліковано близько 4100 наукових статей.

Призначення журналу: досягнення якісно нового рівня повноти й оперативності задоволення інформаційних потреб суспільства в сучасних знаннях у галузі права.

Категорії читачів: науковці-юристи, працівники правоохоронних органів.

Нинішня **періодичність** випуску видання становить 5 разів на рік.

Мови видання: українська, російська, англійська.

Сайт видання: <http://forumprava.pp.ua>.



Редагування С. С. Тарасової, М. В. Цветкової-Верніченко,
Т. Д. Мельник
Комп'ютерне верстання А. О. Зозулі
Переклад анотацій Л. О. Осятинської
Дизайн обкладинки І. Є. Єсіної

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової
інформації КВ № 23375-13215 ПР від 27.12.2018.

Підп. до друку 24.12.2019. Формат 60x84/16.
Ум. друк. арк. 11,67. Тираж 50 прим. Зам. № 2020-7.

Адреса редакції, видавця та виготовлювача:
Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Льва Ландау, 27, Харків, 61080;
тел. 7398-342, факс 7398-181; адреса електронної пошти:
visnyk.hnuvs@ukr.net; сайт: <http://visnyk.univd.edu.ua>.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.