

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!

Цицерон

НАУКА

І ПРАВООХОРОНА № 4(46), 2019

Засновано 2007 року

Видається 4 рази на рік
(лист Міністерства юстиції
України
від 02.06.2009
№ 7446-0-33-09-32)

**Відповідно до наказу
МОН України**
від 15.10.2019 № 1301
журнал “Наука і правоохоро-
на” включено до Переліку
наукових фахових видань
України відповідно до списку
згідно з додатком 8
(категорія “Б”)

**Зареєстровано
Міністерством
юстиції України**
Свідectво про державну
реєстрацію друкованого
засобу масової інформації:
серія KB № 13082-1966P
від 21.08.2007

Науковий журнал “Наука і
правоохорона” внесено до
переліку міжнародної
наукометричної бази **Index
Copernicus International
Journals Master List**

Рекомендовано до друку
Вченою радою Державного
науково-дослідного інституту
МВС України
(протокол
від 30.10.2019 № 8)

Адреса
01011, м. Київ,
пров. Євгена Гуцала, 4-а
Телефон: (044) 254-95-21
Факс: (044) 280-01-84
E-mail: dndi@mvs.gov.ua
[http://](http://naukaipravoohorona.com/)
naukaipravoohorona.com/

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Головний редактор
КРИВОЛАПЧУК В.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ)

Заступник головного редактора
МУЗИКА А.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ)

Відповідальний секретар
ПЛУГАТАР Т.А., к.ю.н., с.н.с. (ДНДІ)

АЛЕКСЄЄНКО І.В., д.політ.н., проф. (Дніпр. держ. ун-т внутр. справ)
БАРКО В.І., д.лсх.н., проф. (ДНДІ)
БЕРЛАЧ Н.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
БЛОУС В.Т., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
БОНДАРЕНКО В.Д., д.ф.н., проф. (ДНДІ)
БРИЄДЕ ЯУТРИТЕ, д.ю.н., проф. (Латвійський ун-т, Латвійська
Республіка)
БУХАНЕВИЧ О.М., д.ю.н., доцент (ХУУП)
ВЕРБЕНСЬКИЙ М.Г., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
ГЕЄЦЬ В.М., д.е.н., проф. (Ін-т економ. прогноз. НАН України)
ГУЛІЄВ Аріф Джаміль огли, д.ю.н., проф. (НАУ)
ДОЛЖЕНКОВ О.Ф., д.ю.н., проф. (Південноукр. нац. пед.
ун-т ім. К.Д. Ушинського)
ЗАРОСИЛО В.О., д.ю.н., проф. (МАУП)
КОПИЛЕНКО О.Л., д.ю.н., проф. (Ін-т законодавства Верховної Ради
України)
КОПОТУН І.М., д.ю.н., проф. (Academy HUSPOL, Czech Republik;
EIDV, Slovakia)
КОРИСТІН О.Є., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
КУЛИК О.Г., д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ)
МАРТИНЕНКО О.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
МИСЛИВИЙ В.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
MILAN HEJDIŠ, Paed. Dr., Ph.D. (Academy HUSPOL, Czech Republik)
НАВРОЦЬКИЙ В.О., д.ю.н., проф. (Львів. держ. ун-т внутр. справ)
ПОПОВИЧ В.М., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
ПРОЦЕНКО Т.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
RALF HEDEL, Dr. PD (Fraunhofer Institute for Transportation and
Infrastructure Systems IVI, Dresden, Germany)
РЯДІНСЬКА В.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
СВИРИДЮК Н.П., д.ю.н., доцент (ДНДІ)
ФЕДОТОВА Г.В., д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ)
ШОПНА І.М., д.ю.н., проф. (ВІКНУ ім. Т. Шевченка)
ЯРМИШ О.Н., д.ю.н., проф. (Ін-т законодавства Верховної Ради
України)
ОПРИШКО І.В., к.ю.н., с.н.с., доцент (ДНДІ)

Засновник і видавець

© Державний науково-дослідний інститут МВС України

Науковий журнал посів I місце в конкурсі на краще
наукове періодичне видання в системі МВС України
у 2010 році, II місце у 2011 і 2012 роках та III місце
у 2014 році.

За точність викладеного матеріалу відповідальність
несуть автори статей та їх рецензенти.

DOI <https://doi.org/10.36486/np>

DOI (Issue): [https://doi.org/10.36486/np.2019.4\(46\)](https://doi.org/10.36486/np.2019.4(46))

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Let the welfare of the people be the supreme law

Cicero

NAUKA

I PRAVOOKHORONA № 4(46), 2019

Founded in 2007

Issued four times a year

(Letter of the
Ministry of Justice of
Ukraine dated
02.06.2009
No. 7446-0-33-09-32)

By order

No.1301, dated 15.10.2019
included into the Ukrai-
nian sciences special edi-
tion List according to
annex 8 (category "B")

Registered

by Ministry of Justice of
Ukraine
State registration
certificate series KB
No. 13082-1966P dated
21.08.2007

Scientific journal "Nauka
i Pravoookhorona"
included in the list of
international database
Index Copernicus
International Journals
Master List

Recommended

by State Research Insti-
tute's Scientific Council
(Record No.8 dated
30.10.2019)

Address

4a Ye.Gutsalo Lane, UA-
01011 Kyiv, Ukraine
tel.: +38 044 254 95 21
fax: +38 044 280 01 84
E-mail: dndi@mvs.gov.ua
[http://](http://naukaipravoookhorona.com/)
naukaipravoookhorona.com/

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief

KRYVOLAPCHUK V.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

Deputy Editor-in-Chief

MUZYKA A.A., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

Executive Secretary

PLUHATAR T.A., Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate (State Research Institute MIA Ukraine)

ALIEKSEIENKO I.V., Doctor of Political Sciences, Full Professor
(Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs)

BARKO V.I., Doctor of Psychological Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

BERLACH N.A., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

BILOUS V.T., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

BONDARENKO V.D., Doctor of Philosophical Sciences (State Research Institute MIA Ukraine)

BRIEDE JAUTRITE, Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (University of Latvia, Latvian Republic)

BUKHANEVYCH O.M., Doctor of Juridical Sciences, Docent (Khmelnitsky University of Management and Law)

VERBENSKYI M.H., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

HEIETS V.M., Doctor of Economic Sciences, Full Professor (Institute of Economics and Forecasting of NAS of Ukraine)

HULIIEV ARIF DZHAMIL OHLY, Doctor of Juridical Sciences, Professor
(National Aviation University)

DOLZHENKOV O.F., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (South Ukrainian K.D. Ushynky NPU)

ZAROSYLO V.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (IAPM)

KOPYLENKO O.L., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor
(Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine)

KOPOTUN I.M., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (Academy HUSPOL, Czech Republic; EIDV, Slovakia)

KORYSTIN O.Ye., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

KULYK O.H., Doctor of Juridical Sciences, Senior Research Associate (State Research Institute MIA Ukraine)

MARTYSENKO O.A., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

MYSLYVYI V.A., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

MILAN HEJDIS, P.Dr., Ph.D. (Academy HUSPOL, Czech Republic)

NAVROTSKYI V.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (Lviv State University of Internal Affairs)

POPOVYCH V.M., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

PROTSENKO T.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

RALF HEDEL, Dr. PD (Fraunhofer Institute for Transportation and Infrastructure Systems IVI, Dresden, Germany)

RIADINSKA V.O., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (State Research Institute MIA Ukraine)

SVYRYDIUK N.P., Doctor of Juridical Sciences, Docent (State Research Institute MIA Ukraine)

FEDOTOVA H.V., Doctor of Juridical Sciences, Senior Research Associate (State Research Institute MIA Ukraine)

SHOPINA I.M., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (Military Institute of Taras Shevchenko National University of Kyiv)

YARMYSH O.N., Doctor of Juridical Sciences, Full Professor (Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine)

OPRYSHKO I.V., Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate (State Research Institute MIA Ukraine)

Founder

© State Research Institute MIA Ukraine

The scientific journal won 1st place in the competition for the best scientific periodical in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in 2010, the second place in 2011 and 2012, the third place in 2014.

For the accuracy of the posted material, the authors and reviewers are responsible.

Kyiv 2019

З М І С Т

ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ПРАВА. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО.
ІСТОРІЯ ПРАВА ТА ДЕРЖАВИ

Алексєєнко І.В. Реконцептуалізація міграційних процесів доби глобалізації: політико-правовий аспект	9
Крошко В.П. Логічна структура сиску професора О.Ю. Шумілова (до 63-річчя від дня народження й річниці смерті)	19
Мельник В.С. Еволюція міжнародно-правового статусу Суецького каналу після Другої світової війни	29
Окіпнюк В.Т. Органи МДБ УРСР на завершальному етапі сталінського тоталітарного режиму (1946–1953 рр.): історико-правове дослідження	38
Рекотов П.В. Нормативні засади діяльності державних комісій із розслідування злочинів на території, звільненій від гітлерівських загарбників	52
Шопіна І.М. Розвиток правової культури в сучасних умовах державотворення	61

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Буханевич О.М., Івановська А.М. Принципи конституційного контролю як специфічного виду державного контролю: сутнісна характеристика	67
--	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Базан О.В. Об'єкти адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища	80
Бакал В.П. Адміністративно-правові аспекти ресурсного забезпечення Національної поліції України	88
Бойко І.В. Аналітична робота у сфері поліцейської діяльності в Україні	97
Бойков А.Г. Цивільно-військове співробітництво в сучасній Україні: необхідність удосконалення	109
Будзинський М.П. Корупційні ризики щодо “призначень” та “конкурсів” у Національній поліції України	116
Гурін Д.М. Наявність цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань як необхідна умова визнання адміністративно-правового статусу біженця	126
Заїчко К.В. Правові засади публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні	134
Ковальчук А.Ю., Коваль О.М. Гендерний баланс у законодавстві з питань забезпечення безпеки (на прикладі протимінної діяльності в Україні)	141
Кондуфорова Л.В. Сутність адміністративно-правових засобів захисту приватних інтересів	149
Куварзін О.С. Удосконалення адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення готівкових розрахунків	153

Лелет С.М. Проблемні питання запобігання конфлікту інтересів у Національній поліції України	158
Литвин Н.А. Напрями підвищення рівня правового забезпечення інформаційної діяльності органів Державної податкової служби України	167
Приходько В.І. Суб'єкти адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні	176
Прохоров К.О. Подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як один із засобів запобігання корупції	184
Самсін Р.І. Правовий режим доходів від господарської діяльності як додаткового джерела витрат на оборону	189
Самусь Є.В. Адміністративно-правові принципи та гарантії діяльності органів системи МВС України щодо здійснення функцій технічного регулювання	197
Терещук В.В. Публічне адміністрування як правова категорія: аналіз підходів	207
Ткачук С.П. Нормативно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні	212
Тригубенко М.В. Зарубіжний досвід надання грантів як засобу підтримки наукових досліджень	220
Тургут Гаджи огли Салаєв Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в митній сфері	230
Циганов О.Г. Моніторинг сервісної діяльності та особливості його здійснення у сфері публічного адміністрування	238
Филь С.П. Стадії провадження у справах про порушення митних правил за ст. 476 Митного кодексу України	247
Шейбут Д.В. Особливості оцінки ризиків і загроз, пов'язаних із міграційними процесами в Україні	255

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Бурбій А.В. Загальна характеристика ознак злочинів проти виборчих прав	262
Климчук В.П. Проблеми застосування прецедентної практики Європейського суду з прав людини у практичній діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України	273
Долженков О.Ф., Плугатар Т.А. Заходи запобігання злочинам неповнолітніх в Україні	283
Федотова Г.В., Бурбій А.В. Становлення і розвиток кримінальної відповідальності за злочини проти виборчих прав	291
Филь Р.С. Характеристика ознак предмета злочинів проти прав на об'єкти промислової власності	302
Чорна О.С. Про тлумачення ознак суб'єкта складу злочину “невиконання судового рішення”	312

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА.
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

- Гаврилюк Л.В.** Процесуальний порядок оскарження ухвал слідчого судді під час досудового розслідування 325
- Пономаренко А.В.** Гарантії правової захищеності слідчих під час здійснення ними процесуальної діяльності: проблеми сьогодення 334
- Рибальський О.В., Соловійов В.І., Чернявський С.С., Журавель В.В.** Особливості сучасних імовірнісних технологій судової експертизи 343
- Шульга О.О.** Правові й організаційні проблеми призначення та проведення судово-мистецтвознавчої експертизи у кримінальному судочинстві України 350

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

- Алексєєв С.О.** Норми міжнародного права у правовій системі України: теоретичні підходи 358
- Буличева Н.А., Буличев А.О., Доля Л.М.** Розвиток міжнародної співпраці України у сфері медіації 371
- Зумруд Захир кызы Велиева** Концептуальные основы права собственности как фундаментального права человека 381
- Косілова О.І.** Класифікація основних прав і свобод людини і громадянина за функціями прав у правовій системі Німеччини 389

ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. ПРАВО ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

- Онопрієнко С.Г.** Протидія загрозам національній безпеці в інформаційній сфері: правовий аспект 399

**ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА.
ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

- Барко В.І., Кирієнко Л.А., Барко В.В.** Можливості використання адаптованого опитувальника діагностики емоційного інтелекту психологами Національної поліції України 404
- Остапович В.П.** Правові та психологічні особливості організації психопрофілактичної роботи керівниками підрозділів Національної поліції України 417

ВІТАЄМО

- Ярмиш О.Н., Чисніков В.М.** Професор Роланд Сергійович Мулукаєв – учений зі світовим ім'ям (до 90-річчя з Дня народження) 427

CONTENS

THEORY AND PHILOSOPHY OF LAW. COMPARATIVE LAW.
HISTORY OF LAW AND STATE

Aliexsieienko Iryna. Reconceptualization of Migration Processes of the Globalization Age: Political and Legal Aspect	9
Kroshko Valerii. Logic Structure of Sysk Philosophy of Professor O.Yu. Shumilov (to the 63rd birth anniversary and anniversary of death)	19
Melnyk Victoriia. Evolution of the International Legal Status of the Suez Channel after the Second World War	29
Okipniuk Volodymyr. Bodies of the MGB of the UKRSSH at the Final Stage of the Stalinist Totalitarian Regime (1946–1953): Historical and Legal Research	38
Rekotov Petro. Normative Bases of Public Boards of Inquiry Crimes in the Territory Liberated from Hitler's Invaders	52
Shopina Iryna. Development of Legal Culture in Modern Conditions of State Formation	61

CONSTITUTIONAL LAW. MUNICIPAL LAW

Bukhaneych Oleksandr, Ivanovska Alla. Principles of Constitutional Control as a Special Type of State Control: Essential Features	67
--	----

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS. FINANCIAL LAW

Bazan Oleksandr. Objects of Administrative and Legal Protection of the Environment	80
Bakal Vitalii. Administrative and Legal Aspects of the Resource Support of the National Police of Ukraine	88
Boiko Ivan. Analytical Work in the Realm of Policing in Ukraine	97
Boikov Andrii. Civil-military Cooperation in Modern Ukraine: the Necessity of Improvement	109
Budzynskyi Mykola. Corruption Risks of "Appointments" and "Competitive Selections" in the National Police of Ukraine	116
Hurin Dmytro. The Availability of Well-founded Fear of being a Victim of Persecution as a Necessary Condition for Recognition of Administrative and Legal Refugee Status	126
Zaichko Konstantyn. Legal Basis of Public Administration in the Field of Communications in Ukraine	134
Kovalchuk Alla, Koval Olha. Gender Balance in the Legislation on Security Matters (the Example of Anty-mine Activities in Ukraine)	141
Konduforova Lada. Essence of Administrative and Legal Measures for the Protection of Private Interests	149
Kuvarzin Oleksii. Improvement of Administrative Liability for the Violation of Order of Conduction of Cash Calculations	153
Lelet Serhii. Problematic Issues of Preventing Conflict of Interest in the National Police of Ukraine	158

Lytvyn Nataliia. Directions of Increasing the Level of Legal Support of Information Activities of the State Tax Service of Ukraine	167
Prykhodko Vadym. Subjects of Administrative and Legal Prevention of Transport Accidents in Ukraine	176
Prokhorov Kostiantyn. The Declaration of Persons Authorized to Implement the Functions of the State or Local Self-government as One of the Means of Prevention of Corruption	184
Samsin Roman. Legal Regime of Proceeds from Economic Activities as a Supplementary Cost Source for Defense Expenditures	189
Samus Yevhen. Administrative and Legal Principles and Guarantees of the Activities of the Bodies of the System MIA Ukraine for the Fulfillment of Functions of Technical Regulation	197
Tereshchuk Volodymyr. Public Administration as a Legal Category: Analysis of Approaches	207
Tkachuk Serhii. Regulatory Support of Public Procurements in Ukraine	212
Tryhubenko Maryna. Foreign Experience of Grant-Making as Support for Scientific Research	220
Turhut ohly Hadzhy Salaiev. System of Subjects Providing Administrative and Legal Support for Information Security in the Customs Sphere	230
Tsyhanov Oleh. Monitoring of Service Activities and Peculiarities of Their Implementation in the Field of Public Administration	238
Fyl Svitlana. Stages of Proceedings in Cases of Violation of Customs Rules under Art. 476 CC of Ukraine	247
Sheibut Denys. Features of Risk Assessment and Threat to Migration Processes in Ukraine	255

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY. CRIMINAL ENFORCEMENT LAW

Burbii Anastasiia. Common Features of Crimes against Electoral Rights	262
Klymchuk Valerii. Problems of Applying the Case Law of the European Court of Human Rights in the Practice of Investigative Units of the National Police of Ukraine	273
Dolzhenkov Oleksandr, Pluhatar Tetiana. Measures for Juvenile Delinquency Prevention in Ukraine	283
Fedotova Hanna, Burbii Anastasiia. Establishing and Developing Criminal Liability for Crimes against Voting Rights	291
Fyl Ruslan. Characteristics of Features of Crimes against the Rights to Industrial Property Objects	302
Chorna Olena. Interpretation of the Features of the Subject of the Crime of “Non-enforcement of Judgments”	312

CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINOLOGY. FORENSICS. OPERATIVE AND INVESTIGATIVE ACTIVITIES

Havryliuk Liudmyla. Procedural Order of Appeal against the Decision of the Investigating Judge during the Pre-case Investigation	325
---	-----

- Ponomarenko Alla.** Warranties of Legal Protection of Investigation of Procedural Activities: Modern Issues 334
- Rybalskyi Oleh, Soloviov Viktor, Cherniavskyi Serhii, Zhuravel Vadym.** Features of Modern Probabilistic Technologies of Judicial Examination 343
- Shulha Oleksandr.** Legal and Organizational Issues of the Appointment and Carrying Out Legal Expert Examination in the Criminal Justice of Ukraine 350

INTERNATIONAL LAW

- Aliexsieiev Serhii.** Norms of International Law in the Legal System of Ukraine: Theoretical Approaches 358
- Bulycheva Nataliia, Bulychev Andrii, Dolia Liudmyla.** Development of International Cooperation of Ukraine in the Field of Mediation 371
- Zumrud Zahir kyzy Veliieva.** Conceptual Foundations of Property Right as a Fundamental Human Right 381
- Kosilova Olha.** Classification of Fundamental Rights and Freedoms of Human and Citizens by the Functions of Rights in the Legal System of Germany 389

INFORMATION LAW. INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

- Onopriienko Stanislav.** Countering Threats to National Security in the Information Sphere: the Legal Aspect 399

LEGAL PSYCHOLOGY AND PEDAGOGY.
PSYCHOLOGICAL SUPPORT FOR LAW ENFORCEMENT

- Barko Vadym I., Kyriienko Liudmyla, Barko Vadym V.** Possibilities of Using the Adapted Questionnaire for Diagnostics of Emotional Intelligence by Psychologists of the National Police of Ukraine 404
- Ostapovych Volodymyr.** Legal and Psychological Peculiarities of Organization of Psychoprophylactic Work by the Heads of the National Police Units of Ukraine 417

CONGRATULATIONS

- Yarmysh Oleksandr, Chysnikov Volodymyr.** Professor Roland Serhiiiovych Mulukaiev – Internationally Renowned Scholar (To the 90th anniversary of his birth) 427

ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ПРАВА. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО. ІСТОРІЯ ПРАВА ТА ДЕРЖАВИ

УДК 008.34

Алексєєнко Ірина Вікторівна,
доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародних відносин та туризму
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,
м. Дніпро, Україна,
ORCID ID 0000-0002-6873-003

РЕКОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ДОБИ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено теоретичні положення реконцептуалізації сучасних міграційних процесів, проаналізовано її особливості. Акцентовано увагу на нових формах та видах міграційних процесів з урахуванням викликів і загроз глобалізації. Актуалізується специфіка трансформаційних тенденцій розвитку цих процесів, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення міграційної політики держав міжнародного політичного простору і України зокрема.

Ключові слова: міграція, транскордонна міграція, легітимні структури міграції, нелегітимні актори міграції, глобалізація, сексуальне рабство, торгівля людьми, жіноча міграція.

На початку ХХІ ст. глобалізація створює нові умови для інтенсифікації міжнародних міграційних процесів, тим самим зумовлюючи глибокі перетворення в структурі міграційних зв'язків країн та регіонів світу. Сьогодні міграційні процеси стають значущим чинником державної політики як на національному, так і міжнародному рівні, що, у свою чергу, зумовлює необхідність ґрунтовної оцінки причин та закономірностей розвитку явища в епоху глобалізації, визначення характеру змін у його складі та сутнісних характеристиках, у підходах до стимулювання або протидії міграції, а також постійного вдосконалення системи регулювання міжнародних міграційних процесів на глобальному й національному рівнях та реконцептуалізації політики безпеки, з огляду на збільшення кількості провокативних моментів сучасних міграційних процесів. Міграційні процеси знаходять відображення в міграційній політиці, яка має свої особливості в кожній країні. Разом із такими чинниками міжнародної міграції, як глобалізація, нерівномірність розвитку різних регіонів, демографічна ситуація в приймаючих країнах, рух прямих іноземних інвестицій, розвиток транспорту і засобів зв'язку, важливим фактором є офіційна політика регулювання самої міграції. У зв'язку з тим, що міжнародна міграція охоплює багато країн і регіонів, це робить їх залежними від міграційних потоків. Тому зміни в міграційній політиці однієї країни здатні впливати на ситуацію з міграцією також у інших країнах. Певною мірою міграційна

© Alieksieienko Iryna, 2019

політика впливає на кількісні і якісні параметри міграційних потоків, їх напрям і співвідношення легальної й нелегальної міграції. Натепер Україна виступає активним учасником міжнародних міграційних процесів, і в цьому контексті набуває значення процес виявлення загальних тенденцій та розроблення відповідних механізмів державного управління міграційними процесами для забезпечення позитивних міграційних результатів для держави.

Дослідження теоретико-методологічних основ міжнародної міграції були предметом наукових студій як зарубіжних учених, серед яких Г. Глущенко, Г. Гончаренко, Ж. Зайончковська, А. Топілін та ін., так і вітчизняних – М. Бублія, А. Гайдуцького, О. Малиновського, О. Піскуна, М. Чулаєвської, О. Шевченка та ін. Проблемам регулювання міжнародних міграційних процесів в умовах глобалізації присвячені роботи А. Барвинського, П. Валленстайна, Ю. Гуменюка, Ю. Макогона, Ф. Моллера, М. Оберга, І. Ольшевської, О. Потьомкіної, І. Романова, Г. Сапего, Н. Сорокіної, Н. Тиндика, Т. Цуркан та ін.

Питаннями розробки та функціонування механізмів державного управління міграційними процесами, оцінки їх ефективності займалися: В. Авер'янов, Т. Василевська, Л. Гаєвська, І. Дегтярьова, М. Кравченко, В. Куйбіда, О. Петроє, О. Пухкал та ін.

Проте слід зазначити, що, незважаючи на велику увагу до проблем міжнародної міграції, залишається невирішеною низка важливих науково-практичних завдань у сфері виявлення та оцінки нових драйверів міжнародної міграції, закономірностей розвитку міграційних процесів, визначення особливостей їх поширення в умовах глобалізації, а також аналіз механізмів забезпечення національної та міжнародної безпеки. На сьогодні в Україні немає цілісної модернізованої концепції державної міграційної політики, а модель стратегічного управління міжнародними міграційними потоками з урахуванням викликів і загроз глобалізації перебуває на стадії формування. Усе зазначене вище обумовило вибір теми цього наукового дослідження, визначило його мету і спектр завдань.

Метою статті є реконцептуалізація теоретичних положень міжнародної міграції, її нових форм та видів з огляду на виклики та загрози глобалізації, виокремлення специфіки трансформаційних тенденцій розвитку цього процесу, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення міграційної політики держав міжнародного політичного простору й України зокрема.

У сучасному світі міжнародна міграція є досить значним явищем з погляду масштабів, соціально-економічних і політичних наслідків для країн і регіонів. У ХХІ ст. міжнародна міграція стала одним із найважливіших питань зовнішньої та внутрішньої політики країн міжнародного політичного простору, особливо в країнах імміграції, та презентується як виклик національній та міжнародній безпеці. Сьогодні міграційна політика є одним із пріоритетних напрямів розвитку країн, адже міграція населення впливає на збалансованість ринку праці, стимулює економічне зростання окремих його секторів, змінює соціальну й демографічну структуру населення та його етнічний склад, може спричинити зростання безробіття й посилення тиску на соціальну інфраструктуру. На макрорівні міграція населення може призвести до напружених стосунків між державами, викликати міжнародну нестабільність в окремих регіонах. В умовах

глобалізації істотних змін зазнали не тільки напрями й структура міграційних потоків, а й фактори, що їх визначають. Як видається, доцільно зробити аналіз глобальних змін у міграційних трендах, з'ясувати, які фактори в умовах глобалізації визначають міграційні тенденції, яка кількісна й якісна структура міграційних потоків, що направляються з “бідного” Півдня до країн “багатої” Півночі, якими є перспективи й соціально-економічні наслідки для приймаючих держав і держав, що є джерелом іммігрантів, та яких заходів потрібно вжити для регулювання міграції. Натепер жодне суспільство не може розглядати своє майбутнє без урахування переміщень людей. Попри те, більшість країн водночас і приймають, і “віддають” населення, а також слугують для транзиту, хоча, звичайно, з різною інтенсивністю. Наприклад, Велика Британія, яка є однією з “точок тяжіння” для іммігрантів у Європі, водночас постачає значну кількість емігрантів до інших країн, зокрема, до США. За кордоном проживають 7,9 % британців. Тобто поділ держав на країни походження та призначення ускладнюються, межі цих понять поступово зникають. Для сучасної міграції характерним є явище, що дістало назву “міграційного переходу”, тобто перетворення країн – постачальників мігрантів на реципієнтів. Достатньо згадати Ірландію, Італію, Іспанію, а також Малайзію, Корею, Таїланд, які були країнами масової еміграції, проте нині приймають дедалі більшу кількість іммігрантів на своїй території. Ознаки міграційного переходу спостерігаються нині у Східній Європі, наприклад у Польщі. Країна, що внаслідок тривалої еміграції має одну з найчисленніших зарубіжних діаспор, є зараз країною призначення для сотень тисяч іноземних працівників, передусім з України.

Міграція в умовах глобалізації за всієї зовнішньої стихійності може мати досить організований характер, як із погляду стимулювання прийняття людиною рішення про своє переселення, так і з позиції підтримки процесу адаптації й пристосування мігранта на новому місці проживання. Структурами, зацікавленими в активізації міграції в державах, що розвиваються, можуть бути уряди, а також деякі нелегітимні організації (організовані злочинні угруповання, клани, радикальні організації, релігійні секти та інші). Їх можна назвати акторами міграційного процесу. Англійський дослідник Дж. Солт вважає, що міжнародна міграція в умовах глобалізації – це організований розгалужений міжнародний бізнес, який володіє величезними коштами, маніпулює сотнями тисяч робочих місць по всьому світу й керує мережею організацій та інституцій, у кожного з яких є свій діловий інтерес у даному бізнесі.

Уряди, які стимулюють міграцію громадян за кордон, зазвичай керуються прагматизмом – у такий спосіб можна хоча б частково зняти соціально-економічну й демографічну “напруженість” у суспільстві, не інвестуючи при цьому значні кошти в соціальні програми, політику зайнятості населення, систему освіти, охорони здоров'я, соціальне обслуговування. Іноді не останню роль відіграють і геополітичні амбіції, і прагнення знайти нові ресурси й ринки збуту.

Відомі факти з історії ряду країн, коли за активним переселенням мігрантів впливала економічна експансія, а потім і відторгнення території, унаслідок політичного або військового втручання (територіальні захоплення англійців, голландців і французів у Північній Америці, відторгнення США території Техасу

в Мексиці). На перший погляд, така схема розвитку подій у сучасному світі виглядає щонайменше архаїчною і навряд чи реалізованою, але в епоху глобалізації з'являються зовсім інші механізми впливу – економічні й фінансові важелі, а роль міграції й мігрантів у здійсненні глобальних геополітичних проєктів, як і раніше, залишається досить важливою.

Щодо цього найбільш характерною видається ситуація в Китаї, де упродовж останніх років спостерігається бурхливе економічне піднесення. Існує навіть концепція єдиних націй (“чжунхуа миньцзу”), що є невід’ємним елементом зовнішньої політики держави. Уряд країни проводить чітке розмежування між державними й національними інтересами: перші стосуються суверенітету Китаю, а другі – єдиної нації, ареал якої поширюється далеко поза межі територіальних кордонів. Тому, ведучи мову про Китай як про “великий простір”, насамперед варто мати на увазі, що китайці розуміють його як багатовимірний. Пекін “збирає землі”, об’єднує нації, причому така політика розрахована на довгострокову перспективу.

Китайська діаспора – “хуацяо”, яка сьогодні нараховує близько 550 тис. осіб у Європі, приблизно 3,1 млн – у США й Канаді, близько 500 – 800 тис. осіб – у Росії, кілька мільйонів у країнах Південно-Східної Азії, Австралії й Океанії, становить реальну основу для втілення геополітичних планів. Закритість та ієрархічність китайських громад дала змогу китайцям зберегти етнічну ідентичність. Китайці не тільки не “розчинилися” серед інших етносів, а й створили свій паралельний світ бізнесу, більша частина якого спочатку перебувала в тіні, але згодом фактично взяла під контроль економіку Сингапуру, Індонезії, Таїланду, Філіппін [10, с. 37]. У Канаді етнічна присутність китайців особливо помітна в західній провінції Британська Колумбія. Тут китайська імміграція вже сприяла розвитку економіки, активізувавши попит на ринку нерухомості, і стимулювала східноазійську економічну динаміку. Згідно з результатами опитувань, близько 70 % канадців ставляться до китайців досить лояльно, проте на межі “чайна-таунів” виникають прояви соціальної напруженості, відбувається зіткнення цінностей. Канадське суспільство, орієнтоване на соціальну рівність і справедливість, болісно реагує на консервативний поворот у внутрішній політиці держави й поглиблення майнової диференціації. Не мова й не колір шкіри іммігрантів з Гонконгу й Тайваню, а їхня звичка виставляти напоказ своє багатство породжує відчуження. Китайські мігранти, купуючи невеликі будинки в елітних районах Ванкувера й Торонто, зносять їх і будують нові. Як наслідок, з'являється чимало будинків, які не вписуються у звичний ландшафт канадських міст. Останнім часом консалтингові фірми, які обслуговують заможних іммігрантів з Гонконгу й Тайваню, намагалися довести до свідомості своїх клієнтів, що таке будівництво може тільки посилити відчуження мігрантів від сусідів. Міська влада Ванкувера навіть була змушена заборонити вирубку більше одного дерева на рік без спеціального на те дозволу. Іммігранти сприйняли цю постанову не як екологічну, а як етнічну, інспіровану місцевими білими англосаксонцями і спрямовану проти новоявлених багатих китайців. Деякі аналітики вважають, що сучасний Китай зацікавлений в еміграції громадян і зростання кількості “чайна-таунів” у різних країнах, а окремі експерти навіть звинувачують Пекін у використанні етнічних угруповань для розширення своїх “експансіоністських інтересів”.

Незважаючи на те, що, на думку ряду вчених, у найближчі 10–15 років китайська міграція не створить відкритої реальної загрози, вони визнають, що взагалі ж КНР не вбачає особливої необхідності відкрито загрожувати будь-якій державі. “Великий” Китай будується передусім економічним шляхом – накопичивши значні валютні резерви, країна розпочала експорт капіталу. Ця політика заохочує поступове створення міцних економічних та інших зв’язків, для яких далеко не завжди необхідна політична інтеграція.

Нелегітимні структури також зацікавлені в активізації міграції. З одного боку, вони давно отримують надзвичайні прибутки за рахунок транспортування й працевлаштування мігрантів, використовуючи їх як кур’єрів для доставки наркотиків, зброї й нелегальних товарів, розширюють території й сфери своєї діяльності, а з іншого, – мають власні геополітичні амбіції. Виявляється, що реалізація ідей експансії на більш розвинені території й суспільства має шанси для реалізації не стільки на державному рівні, скільки на рівні нелегітимних структур.

У Великій Британії відкрито діють радикальні ісламістські організації, які нараховують, за різними оцінками, 130–180 тис. осіб. Деякі з них тісно пов’язані з терористичними угрупованнями. Як свідчать фахівці, приблизно дві третини ісламістських сайтів, що виступають із закликами до релігійної нетерпимості, підтримуються саме з Великої Британії.

Отже, як засвідчили останні трагічні події в світі, арабські іммігранти активно рекрутуються радикальними угрупованнями для здійснення терористичних актів і диверсій, ведення бойових дій. Крім того, мігранти нерідко використовуються злочинними угрупованнями як живі “контейнери” для доставки наркотиків на Захід. Держдепартамент США вважає, що великим постачальником наркотиків на світовий ринок є нігерійська мафія, члени якої вирізняються спритністю, гнучкістю, взаємною відданістю. Організовані злочинні угруповання використовують новий метод транспортування наркотиків – “кулеметний”, коли одним рейсом звичайно їдуть кілька наркокур’єрів. Наприклад, тільки в Римі протягом одного місяця 2012 р. серед пасажирів двох літаків із Карачі було затримано відповідно 15 і 18 кур’єрів, що працювали на нігерійські банди.

Науково-статистичний аналіз свідчить про те, що сьогодні майже на потік поставлений бізнес із доставки й використання праці нелегальних мігрантів із найбідніших країн до економічно розвинених держав. Створені великі злочинні угруповання, які спеціалізуються на трафіку мігрантів. Сам же трафік став не просто серйозною, а глобальною проблемою.

Невтішні прогнози Інтерполу свідчать про те, що явище контрабандного переміщення громадян у третьому тисячолітті зросте у 5 і більше разів. Окрім цього, як передбачається, відбудеться зростання насильницької, економічної та майнової злочинності, незаконного обігу наркотиків та ін. У цій ситуації розуміння причин виникнення та закономірностей розвитку світових міграційних процесів дає можливість кожній державі побудувати таку політику в цій сфері, котра б максимально відповідала її національним інтересам. Контрабандисти, що заробляють на нелегальній імміграції чималі гроші, вибудували своєрідні “технологічні ланцюжки”: спеціально підготовлені агенти змальовують перед потенційними мігрантами всі принади життя в Європі. “Ефективний маркетинг

нелегальної міграції серйозно збільшує її масштаби: не було б поставленої на потік реклами, нелегальна міграція не була б головним боєм Європи”, – вважає професор соціології Чиказького університету й Лондонської школи економіки С. Сассен. За оцінками ООН, на торгівлі людьми організовані злочинні угруповання заробляють щорічно 3,5 млрд доларів. На думку британського журналу “Economist”, доходи тіньових структур від перевезення нелегальних мігрантів становлять близько 5–7 млрд доларів на рік, а, за підрахунками експертів УВКБ ООН, подібний бізнес дає не менше 7 млрд доларів чистого щорічного прибутку [76]. Згідно з даними голови Палати депутатів Італії Л. Віоланте, прибутки тіньового бізнесу від торгівлі людьми обчислюються приблизно 5 млрд доларів на рік, причому його жертвами стають переважно діти, жінки й вимушені мігранти [33, с. 12]. Нелегальне транспортування людей безпосередньо пов’язане з таким злом, як незаконне всиновлення дітей, торгівля дівчатами й жінками з подальшим залученням їх до проституції, незаконна торгівля людьми для пересадження органів. Сьогодні, наприклад, ринок сексуальних послуг країн Північної Америки, Європи й Азії насичений жінками з держав, що розвиваються. За деякими даними, із 200 тис. повій у Німеччині 75 % становлять жінки, які прибули з інших країн, у Великій Британії з 80 тис. – 50 % становлять іммігрантки, в Італії з 50 тис. – 90 %, у Франції з 30 тис. – 60 % [74].

Сучасні дослідники виділяють кілька хвиль міграції серед жінок-жертв работоргівлі. Першу хвилю становили тайські й філіппінські іммігрантки, другу – домініканські й колумбійські, третю – ганські й нігерійські, четверту – жінки з Центральної й Східної Європи (передовсім з Росії, України, Молдови) [26, с. 14]. Таку тенденцію підтверджує й Міжнародна організація з міграції (МОМ). Відповідно до одного з її звітів, кількість слов’янських жінок, перевезених у Бельгію, Нідерланди, Польщу й Швейцарію, перевищила традиційні “поставки” африканських, південноамериканських й азіатських жінок. Наприклад, у 1994 р. 17 % “артистичних” віз, виданих танцівницям владою Швейцарії, отримали росіянки [59, с. 7].

Самостійне емпіричне дослідження автора цієї роботи з проблеми виявлення соціально-демографічних груп населення, які найбільше наражаються на ризик потрапити у ситуацію торгівлі людьми, спиралося на метод аналізу ієрархій і включало проведення експертного опитування. Вирішено зупинитися на дослідженні проблеми на рівні груп населення, виділених за ознаками статі та віку, оскільки, по-перше, на відміну від більшості інших соціально-демографічних ознак, це ознаки, на значення яких індивід не може свідомо вплинути (стать незмінна протягом життя людини, вік змінюється незалежно від поведінки індивіда), по-друге, саме статеві-віковий розподіл є основною структурною характеристикою населення. При цьому було виділено п’ять груп: діти об’єднані в одну групу незалежно від статі, серед дорослих чоловіків та жінок окремо виділено групи молодих осіб та осіб середнього віку. Особи старшого віку до дослідження не включені, оскільки вони навряд чи можуть бути залученими у трудову чи сексуальну експлуатацію, а ризик втягнення у жебрацтво швидше залежить від фізіологічного стану особи, ніж від вікових характеристик.

На першому етапі експертного опитування було відібрано критерії, за якими визначено ризик для кожної з п’яти груп населення, виділених за ознакою статі

та віку. Визначено сім критеріїв: недостатня поінформованість населення про торгівлю людьми, сексуальна привабливість, здатність до важкої фізичної праці, здоров'я, діяльність (бездіяльність) правоохоронних органів, складна життєва ситуація (нестача грошей, безробіття), складна сімейна ситуація (розлучення, неповні сім'ї, раннє сирітство).

На другому етапі для проведення суб'єктивних попарних порівнянь використано шкалу оцінювання від 1 до 9. Для визначення матриці попарних порівнянь автором були опитані 11 експертів – науковців (доктори та кандидати наук), які досліджують проблеми міграцій населення та соціальної політики, а також представників правозахисних і міжнародних організацій.

Як виявилось, чітко вираженого пріоритету серед чинників немає. Найбільшого значення набув чинник недостатньої поінформованості (0,29), а складні життєві і сімейні проблеми отримали, на думку експертів, майже однакові оцінки (0,21 та 0,23). Шляхом уведення парних порівнянь для третього рівня ієрархії, було проілюстровано порівняльну імовірність визначених груп ризику стосовно критеріїв другого рівня. На думку експертів, саме молоді чоловіки (0,399) найбільше потерпають від недостатньої поінформованості щодо можливості потрапити в ситуацію торгівлі людьми. Так, сексуальна привабливість є більш вагомою причиною стати жертвою торгівлі людьми для молодих жінок (0,534). Здатність до важкої фізичної праці є чинником відповідної загрози для молодих чоловіків (0,515). За чинником гарного здоров'я на перше місце виходять жінки середнього віку (0,335). Від бездіяльності правоохоронних органів найбільше потерпають діти (0,569). Складна життєва ситуація є чинником потрапляння до групи ризику для чоловіків середнього віку (0,461), а від складної сімейної ситуації найбільше потерпають діти (0,575). Визначення груп ризику та наслідків торгівлі людьми дає можливість дослідити особливості наслідків потрапляння у групи ризику торгівлі людьми окремо дітей, жінок, чоловіків. Як свідчать оцінки експертів, найбільший ризик стати жертвою торгівлі людьми мають такі демографічні групи: чоловіки середнього віку, діти та молоді чоловіки.

Отже, гіпотеза про збільшення частки чоловіків серед постраждалих та посилення трудової складової в експлуатації дістала додаткове підтвердження.

Загалом в умовах глобалізації зростає роль нелегітимних акторів в організації міграції населення. Поза сумнівом, це негативна тенденція, так би мовити, до витрати глобалізації: міграція йде в тінь, де неможливо проконтролювати її масштаби й захистити права мігрантів. Кінець кінцем це не лише зумовлює обмеження прав окремих людей, які потрапляють у залежність від організаторів подібної міграції, а й становить загрозу для безпеки цілих держав.

Насамкінець слід зазначити, що регулювання міграційних процесів на макрорівні має стати вагомою складовою соціально-економічної політики держав міжнародного аполітичного простору.

Завдання щодо управління міграцією, особливо її зовнішніми формами, полягає не в тому, щоб зводити бар'єри шляхом впровадження системи адміністративно-обмежувальних заходів, які не дадуть можливості мігрантам потрапляти до розвинених країн, а в тому, як на основі дотримання прав людини та гуманних принципів керувати міграційними потоками населення, зокрема, постійних

переселенців, трудових мігрантів, інтелектуальних мігрантів, жінок-мігрантів з урахуванням інтересів донорів і реципієнтів. Тобто регулювання міграційних процесів полягає не в тому, щоб обмежити свободу вибору, а в тому, щоб допомогти вирішити цю проблему в кожному конкретному випадку в рамках, доцільних для суспільства і бажаних для індивіда.

Заходи міграційної політики (передусім на регіональному рівні) полягають у тому, щоб, спираючись на наявні науково-технічні та організаційно-фінансові засоби, досягти упорядкування міграційного простору і взяти під дієвий державний контроль ті міграційні процеси, що в ньому відбуваються.

Натепер особливої актуальності набувають питання щодо формування повноцінного комплексу кримінально-правових заходів із протидії нелегальній міграції; жорсткості економічних санкцій стосовно роботодавців, котрі наймають нелегальних працівників; формування єдиного інформаційного простору й ринку праці країн СНД; організації взаємодії МВС України із зацікавленими відомствами інших держав щодо спільного виявлення та припинення діяльності злочинних угруповань, які організовують канали незаконної імміграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бахчеванова Н.В.* Міжнародна міграція робочої сили в умовах глобалізації. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2011. Харків: Університет банківської справи. Т. 2. № 11. 9 с.
2. *Волоско Я.О.* Міжнародна трудова міграція населення: причини виникнення та наслідки для економіки. Львів: Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Юридичні науки. 2015. № 824. С. 21–26.
3. *Даннетт К.* Відтік мізків з України може принести їй несподівані “бонуси”. VoxUkraine. 2015. URL: https://gazeta.ua/articles/dunnett/_vidtik-mizkiv-z-ukrayini-mozhe-prinesti-yij-nespodivani-bonusi/625184 (дата звернення: 22.10.2019).
4. *Дронь Є.В., Заньковська В.Г.* Трудова міграція в Україні: тенденції та наслідки. Буковинський університет. 7 с. URL: http://zbirnuk.bukuniver.edu.ua/issue_articles/38.pdf (дата звернення: 22.10.2019).
5. *Кульчицька К., Сушко І.* Неврегульована і вимушена міграція з України до ЄС перед отриманням безвізового режиму: можливі наслідки та очікування. Європа без бар’єрів. 2017. 8 с.
6. *Малиновська О.А.* Наслідки міжнародної міграції населення України та політико-управлінські дії щодо їх врегулювання. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/562/> (дата звернення: 22.10.2019).
7. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи: монографія / НАН України; ін-т демографії та соціальних досліджень; О.В. Позняк (наук. ред). Умань: СПД Сочінський, 2007. 276 с.
8. *Пелка К.* Характеристика концепції міграційної політики України та напрями її розвитку. Наукові праці МАУП, 2013. Вип. 2(37). С. 66–71.
9. *П’ятковська О.Р.* Механізми регулювання міжнародної трудової міграції: визначення операційного поняття. Глобальні та національні проблеми економіки. Миколаїв: Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського, 2015. Вип. 8. С. 66–70.
10. Статистичний щорічник України за 2014 рік / Укрстат / за ред. І.М. Жук; відп. за вип. О. А. Вишнеvsька. Київ: Державна служба статистики України, 2015. 239 с.
11. *Kolesnikova J., Camille R., Kamasheva A., Yue Z.* Current trends of realization of the intellectual capital and problems of intellectual migration. Procedia Economics and Finance, 2014. Vol. 14. P. 326–332.
12. *Lee E.* A Theory of Migration / Demography, 1966. № 3(1). P. 47–57.

13. Number of internet users worldwide from 2005 to 2017 / Statista, 2017. URL: <https://www.statista.com/statistics/273018/number-of-internet-users-worldwide/> (дата звернення: 22.10.2019).

14. World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development / UNCTAD, 2013. 44 p.

REFERENCES

1. *Bakhchevanova N.V.* (2011) Mizhnarodna mihratsiia robochoi syly v umovakh hlobalizatsii. "International Labor Migration in the Conditions of Globalization". Financial and Credit Activities: Problems of Theory and Practice". Kharkiv: Banking University. Vol. 2. No 11. 9 p. [in Ukrainian].
2. *Volosko Ya.O.* (2015) Mizhnarodna trudova mihratsiia naseleennia: prychny vynyknennia ta naslidky dlia ekonomiky. "International Labor Migration of the Population: Causes and Consequences for the Economy". Lviv: Bulletin of the National University "Lviv Polytechnic". Law No.824, P. 21–26.[in Ukrainian].
3. *Dannett K.* (2015) Vidtik mizkiv z Ukrainy mozhe prynesty yi nespodivani "bonusy". "A brain drain from Ukraine can bring it unexpected "Bonuses". VoxUkraine. URL: https://gazeta.ua/articles/dunnett/_vidtik-mizkiv-z-ukrayini-mozhe-prinesti-yij-nespodivani-bonusi/625184 (date of application: 22.10.2019) [in Ukrainian].
4. *Dron Ye.V., Zankovska V.H.* Trudova mihratsiia v Ukraini: tendentsii ta naslidky. "Labor Migration in Ukraine: Tendencies and Consequences". University of Bukovina. 7 p. URL: http://zbirnuk.bukuniver.edu.ua/issue_articles/38.pdf (date of application: 22.10.2019) [in Ukrainian].
5. *Kulchytska K., Sushko I.* (2017) Nevrehulovana i vymushena mihratsiia z Ukrainy do YES pered otrymanniam bezvizovoho rezhymu: mozhlyvi naslidky ta ochikuvannia. "Non-Regulated and Forced Migration from Ukraine to the EU before Visa-Free Travel: Possible Consequences and Expectations". Barrier-free Europe. 8 p. [in Ukrainian].
6. *Malynovska O.A.* (2011) Naslidky mizhnarodnoi mihratsii naseleennia Ukrainy ta polityko-upravlinski diyi shchodo yikh vrehuliuvannia. "Consequences of International Migration of the Population of Ukraine and Political and Administrative Actions for their Settlement". Analytical Note. National Institute for Strategic Studies. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/562/> (date of application: 22.10.2019) [in Ukrainian].
7. Mihratsiini protsesy v Ukraini: suchasnyi stan i perspektyvy. "Migration Processes in Ukraine: Current State and Prospects": monograph / NAS of Ukraine; Institute of Demography and Social Research; O.V. Pozniak (Ed.). Uman: SPD of Sochi, 2007. 276 p. [in Ukrainian].
8. *Pelka K.* (2013) Kharakterystyka kontseptsii mihratsiinoi polityky Ukrainy ta napriamy yii rozvytku. "Characterization of the Concept of Migration Policy of Ukraine and Directions of Its Development". IAUP Scientific Papers. Issue 2 (37). P. 66–71 [in Ukrainian].
9. *Piatkovska O.R.* (2015) Mekhanizmy rehuliuvannia mizhnarodnoi trudovoi mihratsii: vyznachennia operatsiinoho poniattia. "Mechanisms of Regulation of International Labor Migration: Definition of Operational Concept". Global and National Problems of Economy. Mykolaiv: Mykolaiv National University named after V.O. Sukhomlinsky. Vol. 8. P.66–70 [in Ukrainian].
10. Statystychnyi shchorichnyk Ukrainy za 2014 rik / "Ukrstat Statistical Yearbook of Ukraine for 2014" / Ukrstat / ed. I.M. Zhuk; resp. for the issue O.A. Vyshnevskia. Kyiv: State Statistics Service of Ukraine, 2015. 239 p. [in Ukrainian].
11. *Kolesnikova J., Camille R., Kamasheva A., Yue Z.* Current trends of realization of the intellectual capital and problems of intellectual migration. Procedia Economics and Finance, 2014. Vol. 14. P. 326–332 [in English].
12. *Lee E.* A Theory of Migration / Demography, 1966. No. 3(1). P. 47–57 [in English].
13. Number of internet users worldwide from 2005 to 2017 / Statista, 2017. URL: <https://www.statista.com/statistics/273018/number-of-internet-users-worldwide/> (date of application: 22.10.2019) [in English].
14. World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development // UNCTAD, 2013. 44 p. [in English].

Aliexsieienko Iryna,

Doctor of Political Sciences,

Professor, Head of the Department of International Relations and Tourism
of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,

Dnipro, Ukraine,

ORCID ID 0000-0002-6873-003

**RECONCEPTUALIZATION OF MIGRATION PROCESSES OF THE
GLOBALIZATION AGE: POLITICAL AND LEGAL ASPECT**

Paper studies theoretical issues of reconceptualization of modern migration processes, analyzes its features. Emphasis is placed on new forms and types of migration processes, taking into account the challenges and threats for globalization. The specifics of the transformation tendencies of the development of these processes are actualized, as well as the development of practical recommendations for the improvement of the migration policy in both international political space and Ukraine.

It was stated that regulation of migration processes at the macrolevel should become a significant component of the socio-economic policy of the states of the international apolitical space.

The task of managing migration, especially of its external forms, is not to erect barriers by introducing a system of restrictive measures that will prevent migrants from reaching developed countries, but rather through the respect to human rights and humane principles to manage the migration flows of the population, in particular, permanent migrants, labor migrants, intellectual migrants, women-migrants, taking into account the interests of donors and recipients. In other words, regulation of migration processes is not about restriction of freedom of choice, but about support in solving of this problem in each case within the framework that is appropriate for society and desirable for the individual.

Migration policy measures (especially at the regional level) are based on the available scientific, technical, organizational and financial means to achieve the ordering of the migration space and to take under control the migration processes.

At present, the issue of formation of a full-fledged complex of criminal-legal measures to counteract illegal migration is particularly relevant; the severity of economic sanctions against employers who employ illegal workers; formation of a single information space and labor market of the CIS countries; organization of an interaction of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine with interested agencies of other countries on joint detection and termination of activity of criminal groups engaged in the organization of channels of illegal immigration.

Keywords: migration, transboundary migration, legitimate structures of migration, illegitimate actors of migration, globalization, sexual slavery, human traffic, woman migration.

Отримано: 25.10.2019

Крошко Валерій Павлович,
полковник міліції у відставці, Голова Київського обласного відділення
Української секції Міжнародної поліцейської асоціації,
м. Київ, Україна

**ЛОГІЧНА СТРУКТУРА СИСКУ ПРОФЕСОРА
О.Ю. ШУМІЛОВА**
(до 63-річчя від дня народження й річниці смерті)

A GENIO LUMEN! – ВІД ГЕНІЯ СВІТЛО!



У статті розглянуто життєвий шлях та основні напрями наукової діяльності відомого російського сисколога Олександра Юлійовича Шумілова (1956–2018) – доктора юридичних наук, професора, головного редактора журналу “Оперативник (сищик)” (Москва), засновника нової науки про сиску діяльність – сискології. Розглянуто логічну структуру його філософії сиску, яка обу-

мовлює світоглядні й методологічні основи наук про сиску діяльність, їх інтеграцію, диференціацію та вдосконалення.

Ключові слова: О.Ю. Шумілов, закони професійного сиску, закон триєдності критеріїв сиску, логічна структура філософії сиску, сискна реальність, сискний ризик, сискний простір, сискні відносини.

22 серпня цього року відзначилося двома пам’ятними датами: 63-річчям від дня народження й річницею смерті професора, доктора юридичних наук Олександра Юлійовича Шумілова – великого вченого, Людини енциклопедичних знань, постійного головного редактора журналу “Оперативник (сищик)”.

Олександр Юлійович народився 22 серпня 1956 року в селі Соснівка Кемеровської області в родині геологів. По закінченні середньої школи служив рядовим прикордонних військ КДБ при РМ СРСР, закінчив Вищу школу КДБ СРСР (1982), очну аспірантуру (1890) і докторантуру Академії ФСБ Росії (1997). У 2002 році вийшов у відставку в званні полковника, присвятивши оперативній і науково-педагогічній роботі 26 років.

Вчений був засновником і керівником двох наукових шкіл у сфері юриспруденції: 1) із вивчення професійної сискної діяльності (наукові спеціальності

за шифрами 12.00.09, 12.00.14, 20.02.03 та 12.00.03); 2) з вивчення кримінально-адміністративно-правових аспектів безпеки Російської Федерації (наукові спеціальності за шифрами 12.00.08 та 12.00.14). Він залишився в пам'яті і справах не лише представників сискнуої спільноти, а й усіх тих, хто розбудовує нову суспільно-економічну формацію *інформаційного суспільства*. Велич Олександра Юлійовича Шумілова визначилася й охоплюється парадигмою професора О.Ю. Шумілова, вона у створенні Філософії сиску й науки про сиск – Сискології, а також у Юридичній наукометрії (у т.ч. і Сискнуої наукометрії), включаючи інші напрями сискних наукових дисциплін. Вони складають методологічний фундамент науково-теоретичного і практичного досліджень *сиску як виду соціальної діяльності*. Парадигма О.Ю. Шумілова – це вчення, яке за суттю відповідає часу й містить можливість його випередження в формі теорії сискнуої превенції та ін. Доробок О.Ю. Шумілова спрямований на розв'язання теоретичних і практичних проблем сиску в нових реаліях, що потребують його реорганізації, як видається, у пріоритетну *службу сискнуої превенції* та підготовки сищиків і слідчих до роботи на рівні *сискнуого мистецтва*. З аналізу робіт О.Ю. Шумілова випливає низка питань, пов'язаних із *буттям сиску у його динамічному розвитку*. Наприклад, яким чином об'єднати сискологів і кримінологів для розробки наукової теорії *сискнуої превенції*? Якими будуть *сискний простір* і *сискне буття* в майбутньому? Що можуть дати сищикам фотонні і квантові комп'ютери, а що – антиподам? Як випередити останніх у створенні технологій штучного інтелекту (ШІ) для сиску й розробки тактик випередження антиподів? Чим корисні для сискнуої превенції нанотехнології? Як ефективно використовувати в сиску системи РЕБ? Як організувати переваги сиску в випередженні антиподів в технічній, технологічній і інформаційній площинах? Як організувати упровадження *сіткоцентричного й рефлексивного управління* технологіями сиску? Хто доможеться впровадження принципу *неперервності освіти* для сискологів і сищиків, згідно із законами О.Ю. Шумілова? Хто створить, як планував О.Ю. Шумілов, *Доктрину сиску*, *Стратегію сиску* та наукову дисципліну про *Оперативне мистецтво сиску*? Зауважмо, що ці питання, по суті, відтворюють *ідеї* школи сиску професора О.Ю. Шумілова. Він створив потужний науково-теоретичний фундамент для дослідження цих (та й інших) проблем сиску, бо *ідея*, як і *проблема*, становить форми пізнання. Неймовірна привабливість вчення О.Ю. Шумілова зробила його затребуваним світовою сискнуою спільнотою. Професор Олександр Юлійович Шумілов разом із дружиною Іриною Іванівною Шуміловою, соратницею й у науці, заснували 2004 року журнал “Оперативник (сищик)”, де він став головним редактором, а Ірина Іванівна – його заступником. Подружжя Шумілових і Редакційна рада з відомих вчених через публікації в журналі “Оперативник (сищик)”, матеріали двох Міжнародних Інтернет-конференцій із сискології (2012, 2017) та ін. видання об'єднали сискологів СНД і далекого зарубіжжя ідеями про нову науку – сискологію. Цьому сприяла популярність професора О.Ю. Шумілова, який створив ще 1997 році “Бібліотечку оперативника” (відкритий фонд), видавав з 1998 по 2003 роки Позавідомчий збірник наукових праць “Проблеми формування уголовно-розсысного права”. У 2001 році він же заснував “Бібліотечку студента, курсанта и слушателя”, із 2002 р. періодично видавав матеріали у збірниках

“Бизнес, безопасность и право”, із 2006 р. – “Отечественная юридическая мысль”, із 2007 р. – “Теория и практика профессионального розыска”.

Коло наукових інтересів професора О.Ю. Шумілова вражає, воно відображене в законотворчості й десятках публікацій за напрямками: 1) оперативно-розшукова діяльність; 2) контррозвідувальна діяльність; 3) прикордонна діяльність; 4) військове право; 5) теорія та історія держави і права; 6) конституційне право; 7) кримінальне право і кримінологія; 8) кримінальний процес; 9) міжнародне право; 10) цивільне й підприємницьке право; 11) судова влада, прокурорський нагляд, організація правоохоронної діяльності, адвокатура; 12) адміністративне та інформаційне право; 13) вітчизняна історія й історія правоохоронних органів та служб, 14) таможенна справа.

За даними професора Б.А. Спасеннікова, О.Ю. Шумілов підготував 4-х докторів юридичних наук та 23-х кандидатів юридичних наук; його творчий доробок складає понад 700 робіт, у числі яких: 19 монографій (10 з яких – авторські), дві авторські енциклопедії і три авторських словники, 23 науково-практичні коментарі до різних законодавчих актів (10 з них – авторські), 12 енциклопедій та словників (6 – авторські, закриті), дев'ять підручників (5 – авторських), 42 навчальні та навчально-практичні посібники.

Епохальним стало видання праць видатного російського вченого Олександра Юлійовича Шумілова: монографій – “Оперативно-розыскная наука в Российской Федерации” в 3 томах (4 книгах) в 2013–2016 рр. [1]. Створена науковцем уперше в історії “Философия сыска” (том 2 згаданого вище тритомника) є знаковим внеском у науку про сиск, бо зумовлює світоглядну основу гуманізму *сискної превенції*, усуваючи ризик “когнітивного дисонансу” (за Л. Фестінгером) у формуванні світогляду сищика (<http://www.oper-ord.ru/>).www.oper-ord.ru/).

1. Щодо когнітивних (пізнавальних) проблем основ філософії сиску, пов'язаних із діалектико-сискною філософією і сискологією [2]. До об'єкта пізнання філософії сиску професор О.Ю. Шумілов відносить світ сиску загалом, а до її предмета – науку сискологію, у основу якої покладено сискні мораль, право і праксеологія, відповідні всім видам сиску, інтегрованих інформатикою та технічними науками. Конвергенція *філософії сиску й філософії техніки* обумовлена *філософією науки*, що входить у основу методології досліджень сискного буття – сискних відносин, зв'язків і залежностей явищ і процесів в сискному просторі (за О.Ю. Шуміловим – у сискній дійсності, сискній реальності). Філософія сиску – у основі досліджень зв'язку законів філософії із законами та закономірностями видів сискних наук, їх понятійними системами [1]. Професорові О.Ю. Шумілову у вченні про сиск пощастило відобразити суть та значення закону філософії *про одиничне, особливе й загальне*, поза зв'язком з яким у розгляді проблем сиску втрачають сенс основні закони філософії. За В. Вундтом, мета філософії, як науки про загальне, відповідно, і філософії сиску – у зведенні здобутих приватними науками знань в систему, а загальних методів і передумов пізнання – до їх принципів [3]. Відповідно до цього, О.Ю. Шумілов в науці сискології вказав шляхи пізнання *сиску* як соціальної діяльності, відбивши рух розвитку в ній *суцього*, за М.М. Моїсєєвим, у руслі *універсального еволюціонізму* [4]. Принцип єдності діалектики, логіки й теорії пізнання філософії сиску О.Ю. Шуміловим покладено

в основу методології досліджень *сискуного універсуму*. О.Ю. Шумілов відтворив генетичний взаємозв'язок наук про сиску, раніше по-волюнтаристськи розосереджених по різних анклавих – МВС, видів розвідок і контррозвідок та іншого. Його методологія включила розгляд проблем логічної структури філософії сиску, до елементів якої П.В. Копнін відносив: основи; закони; поняття; теорії; ідеї, довівши, що структура сприяє пізнанню через відображення особливостей предмета дослідження й тенденцій його розвитку [5]. Логічна структура охоплює проблеми феномена сиску, слугує основою для створюваної теорії *сискуної превенції* й її тактики, відображаючи ідеологію права Чезаре Беккарія і Дж.Е. Мура, які виборювали першість в *упередженні* загроз та викликів від антиподів. Випередження останніх – вже не ремісництво, бо потребує тактики й роботи рівня *сискуного мистецтва* [1].

Дослідження проблем *сискуної превенції* вимагає, як видається, врахування поглядів українських філософів І.Ф. Надольного, Л.В. Губерського, В.П. Андрущенка та інших, які вбачають наявність не одного, а двох різновидів основ науки – зовнішнього і внутрішнього, що відбивають, відповідно:

- об'єктивний зміст будь-якої науки і закономірності руху її явищ;
- та критерії істинності наукових теорій [6].

Логіка сищика О.Ю. Шумілова, який, керуючись біблійським принципом “шукаючий – та знайде!” (“ищущий да обрящет!”), *обумовлює* засвоєння методологій інтеграції результатів досліджень технологій НБІКС – конвергенцій. Абревіатура вказує на досліджувані взаємозв'язки нанотехнологій, біотехнологій, інформаційних, когнітивних і соціальних технологій, здатних впливати на зміни *сискуної дійсності*. Завдячуючи О.Ю. Шумілову, зрозуміло, що освіченість сищика вимагає *безперервної, конвергентної освіти, у основу якої покладено когнітивні технології*.

Визначною заслугою О.Ю. Шумілова стала розробка філософії сиску на основі взаємозв'язку *онтологічних, гносеологічних і логічних принципів*, які зумовили високий рівень науковості створеної ним сискулогії. І гуманізм сищика пов'язаний із його світоглядом – уявленнями про світ, про обов'язки перед оточуючими [1]. Висока культура наукового пізнання О.Ю. Шумілова, енциклопедичність його знань, оригінальність і глибина думки обумовили парадигму професора О.Ю. Шумілова, яка становила стрибок у розвитку теорії сиску – від емпіричного (описового) до науково-теоретичного (пояснювального) рівня пізнання. Це дивовижним чином відповідає, за М.М. Моїсеєвим, логіці *універсального еволюціонізму*, а також і створенню *універсуму сиску*, охоплюваного наукою сискулогією [7].

2. Про проблеми виявлення законів та закономірностей сиску. До завдання науки сискулогії входить виявлення законів та закономірностей сиску, що відображають взаємозв'язок і взаємодію фактів, явищ і процесів *сискуної реальності* [8]. Тут трапляються складнощі, наприклад, у тому, що категорія “закон” (емпіричний, теоретичний) становить проблему неоднозначністю визначення, у чому легко переконатися [9].

Отже, у М.І. Кондакова [10] і І.Т. Фролова [11] – різні визначення поняття “закон”, а у Г.В. Осипова закон – це відносно стійкі й систематично відтворювані відносини між соціальними об'єктами (індивідами, групами, народами, класами

тощо) [12], інше – у О.О. Зинов'єва [13], у І.Ф. Надольного (зі співавторами), у А.Г. Мисливченко і О.П. Шептуліна, у О.Г. Спіркіна, у школи С.Я. Батишева – О.М. Новікова [14]. Зауважмо, за О.Ю. Шуміловим, поняття “закон” і “закономірність” – не тотожні [1], хоча й однопорядкові [15].

Проблема є важливою, обговорюється в Україні на міжнародних наукових конференціях, дискусіях, бесідах та інтерв'ю з відомими практиками й теоретиками сиску. Потребу *освіченості* сищика формують генерали А.В. Васишин, В.В. Дурдинець, І.Д. Гладуш, В.М. Корнейчук, О.Н. Чистяков, М.П. Водько, М.П. Поддубний, М.В. Корнієнко, А.А. Бабенко, О.Н. Ярмиш, а також полковники В.М. Чисніков, В.Б. Овсянніков, О.В. Зарубицький, Ю.В. Кошець, О.Ф. Нестеров, В.В. Степанович, А.Б. Сербін, В.М. Дзюбан, М.В. Ситюк, В.М. Шутий, М.В. Родіненко, В.М. Малий, П.Д. Біленчук та ін. Яскравий приклад тому – *не тотальна* відданість справі (*що є парадоксом!*), а логіка передавання історичного досвіду Главою Національної поліції України, трудоголіком і диссертантом Сергієм Князєвим, обумовлює тактику й технології, впроваджені в випереджувальну антиподів практику.

Філософія сиску дає можливість досліджувати залежність (зв'язок) понять *загального* – “неперервна освіта”, *особливого* – “науковість сиску” і *одиночного* – “наукова грамотність”. Вона дозволяє набувати adeptам сиску професіоналізм, що детермінується *безперервною освітою*, яка містить науки *слабої* (філософські, юридичні, гуманітарні) і *сильної* (природні, технічні) версій, що обумовлюють *освіченість* сищика. За законами, які впливають із учення професора О.Ю. Шумілова, у *знанні* – сила тактики сискної превенції, за наявності відповідних *умінь та навичок*.

1-й закон сиску О.Ю. Шумілова говорить: зв'язок сутностей категорій “безперервна освіта” і “науковість сиску” зумовлює наслідок – нову сутність, що охоплюється поняттям “наукова грамотність сищика”, інакше кажучи, – його *освіченість* (широту і глибину знань).

Залежність від безперервної освіти сутностей понять “науковість сиску” і “наукова грамотність сищика” обумовлює наслідок – перехід якості adeptів сиску від стану “*homo habilis*” до “*homo sapiens*” (“від ремісника – до інтелектуала”).

2-й закон сиску О.Ю. Шумілова стверджує: необхідний зв'язок сутностей понять “наукова грамотність сищика” і “тактика сискної превенції” детермінує логіку діяльного переходу *знань* у формування системи *умінь* сищика, у сискну тактику зміни дійсності сискного простору й відносин, що складаються в ньому.

3-й закон О.Ю. Шумілова – закон *сискної превенції* – обумовлюється взаємодією 1-го і 2-го законів сиску, утворюючи таку *закономірність* сиску, сутність логіки якої – у реалізації набутих знань, умінь і навичок у зверненні до тактики своєчасно випереджуючих антиподів дій.

А.Н. Михайленко в журналі Observer. № /12-2012 пояснює здатність видів розвідок (виділ. авт.) попереджувати події властивостями, набутими *глибинним зв'язком їх практики з наукою*, що створює можливість, на думку професійних політиків, *для дій на випередження, у передбаченні розвитку обстановки, у будь-яких, навіть найбільш неприйнятних варіантах* (виділ. авт. – В.К.). Це – і до вирішення проблеми “тротуарного ризику” інкасаторів [16].

У світлі вчення О.Ю. Шумілова украй необхідним є доопрацювання закону про *триєдиність критеріїв сиску (моральних, правових і праксеологічних)*, максимально конкретних, що не допускають розширювального тлумачення оцінюваним дії / бездіяльності сищика в важких, складних і екстремальних ситуаціях. Закон застосовується до оцінок сискних ситуацій у ретроспективі, для нагальних і прогностичних моделей, екстрапольованих у майбутнє. Цей закон становить основу створення Кодексу (зводу) законів техніки безпеки сиску [17].

3. Про деякі проблеми подальшого формування понятійного апарату сискології. Професором О.Ю. Шуміловим уведено в науковий обіг поняття “філософія сиску”, “сискологія”, “сискна реальність”, “сиск як соціальна діяльність”, “сискне буття”, “сиск”, “сискний простір”, “сискові відносини” та ін. Професором О.Ю. Шуміловим у оперативно-розшуковій енциклопедії (2004), оперативно-розшуковому словнику (2008) і в статті “О философии оперативно-разыскной науки(сыскологии)” (2015) наведені в авторській розробці та обробці сотні спеціальних понять та категорій сискної науки у статусі закону, що вимагають подальших досліджень.

Елемент логічної структури філософії сиску – “теорії сиску”, потребує окремого розгляду, проте згадувані в тексті ідеї про теорію *сискної превенції*, НБІК-конвергенції та ін. дають уявлення про наявність і значущість проблем.

5. Про наявність в сиску ідей і проблем їх рішення. Г.І. Ібрагімов згадує, що академік С.Я. Батишев убачав необхідність взаємодії науки, освіти і виробництва, навіть більше того – воз’єднання освіти із суспільним виробництвом [18]. О.Ю. Шумілов убачав стимул розвитку й запоруку якості сискним наукам у вирішенні наукових протиріч між практиками, що ставатимуть вченими “від верстата”, і суто “кабінетними” теоретиками [19].

Непересічною цінністю й заслугою професора О.Ю. Шумілова стало створення методології дослідження розвитку сиску як соціального явища на основі єдності матеріалістичної діалектики, теорії пізнання та логіки. Він уперше у світі створив філософію сиску, отологія, гносеологія і логіка якої втілені в основу наук сискології, юридичної наукометрії та інших сискних наук. Наприклад, започатковані ним у працях логіка сиску, соціологія сиску, когнітивна психологія сиску та інші напрями Загальної теорії сиску. Знайомство з науковим доробком професора О.Ю. Шумілова впевнено показує, що за вченням про сискологію криється майбутнє теорії і практики усіх існуючих видів сиску.

Вічна пам’ять геніальному російському Вченому і світлій Людині – професорові Олександрові Юлійовичу Шумілову, що фактично заповідав знання тим, хто визнавав, визнає й визнаватиме спорідненість із Феофаном Прокоповичем, Петром Могилою, канцлером А.А. Безбородьком та іншими, хто брав участь у становленні російської культури з XVII ст.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шумилов А. Ю.: Оперативно-разыскная наука в Российской Федерации: моногр.: в 3 т. М.: ИД Шумиловой И.И., 2013. Т. 1. Оперативно-разыскная деятельность и формирование науки о ней (теория и практика профессионального сыска); Шумилов А.Ю. Оперативно-разыскная наука в Российской Федерации: моногр.: в 3 т. М.: ИД Шумиловой И.И., 2014. Т. II. Философия

оперативно-разыскной науки (теория и практика профессионального сыска); Шумилов А.Ю. Оперативно-разыскная наука в Российской Федерации: моногр.: в 3 т. М.: ИД Шумиловой И. И., 2015. Т. III. Основные положения. Кн. 1: Объект, предмет и система оперативно-разыскной науки. 2015.

2. Шумилов А.Ю. Оперативно-разыскная наука в Российской Федерации: моногр.: в 3 т. Т. III. Основные положения. Кн. 2. Методология, принципы, язык, субъекты оперативно-разыскной науки и некоторые иные ее положения (теория и практика профессионального сыска). 2016.; Шумилов А.Ю. Оперативно-разыскная наука в Российской Федерации: моногр.: в 3 т.; Шумилов А.Ю. Оперативно-разыскная наука в Российской Федерации. Т. II. Философия оперативно-разыскной науки. С. 13.

3. Вундт В. Введение в философию / под ред. А.Л. Субботина. М., 1994. С. 29.

4. Моисеев Н.Н. Универсум. Информация. Общество. М.: Устойчивый мир, 2001. С. 12.

5. Копнин П.В. Гносеологические и логические основы науки. М.: Мысль, 1974. С. 494–508.

6. Філософія: навч. посіб. / Л.В. Губерський, І.Ф. Надольний, В.П. Андрущенко та ін.; за ред.: І.Ф. Надольний. 8-ме вид. К.: Вікар, 2011. С. 411–414 (С. 157–162).

7. Шумилов А.Ю. О философии оперативно-разыскной науки (сыскологии). *Оперативник (сыщик)*. 2015. № 1(42). С. 43–44.

8. Моисеев Н.Н. Указ. изд. С. 12, 16–19; Шумилов А.Ю. Сыскология, или новая наука о профессиональной деятельности: первое знакомство. *Оперативник (сыщик)*. 2007. № 4(13). С. 11–12.

9. Шумилов А.Ю. Состояние и перспективы оперативно-разыскной науки в Российской Федерации: науч. доклад (Люберцы, 23 апр. 2014 г.). *Оперативник (сыщик)*. 2015. № 1. С. 43; Зиновьев А.А. Зияющие высоты / А.А. Зиновьев. Собр. соч. в 10-ти т. М.: Центрполиграф, 2000. Т. 1. С. 42–45.

10. Кондаков Н.И. Введение в логику. М.: Наука, 1967. С. 104.

11. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 5 изд. М.: Политиздат, 1987. С. 147.

12. Социология. Социальный закон. URL: www.Grandors.ru (дата звернення: 10.10.2019).

13. Зиновьев, А.А. Указ. соч. С. 42–45.

14. Філософія: навч. посіб. Указ. соч. С. 157–162; Філософія: курс лекцій / за ред. І.Ф. Надольного. К.: Вікар, 2000. С. 213; Диалектический и исторический материализм / под общ. ред. А.Г. Мысливченко, А.П. Шептулина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Политиздат, 1988. С. 135–139; Спиркин С.А. Философия: учебник. М.: Гардарики, 2000. С. 285–293; Новиков А.М., Новиков Д.А. Методология: словарь системы основных понятий. М.: Либроком, 2013. С. 38–39.

15. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М.: Наука, 1973. С. 124 (цит. по: Крошко В.П. Теоретические и практические проблемы профессионального (оперативного) риска в деятельности органов внутренних дел. К., 1995. С. 102, 126–127).

16. Крошко В.П. Теоретические и практические проблемы профессионального (оперативного) риска в деятельности органов внутренних дел. С. 102, 126–127; К.: КНТ, 1995.

17. Крошко В.П. О необходимости разработки правил техники безопасности оперативной работы. Проблемы формирования уголовно-разыскного права (Оперативно-разыскная теория и практика в государствах-участниках СНГ): вневедомств. сб. науч. работ / под ред.: А.Ю. Шумилов. М.: изд-во Шумиловой И.И., 2003. Вып. 6. С. 31–47.

18. Ибрагимов Г.И. Академик Батышев: законы профессиональной педагогики. Профессиональное образование. Столица. 2015. № 7.

19. Горохов В.Г. Место и роль философии техники в современной философии и ее органическая связь с философией науки. Статья выполнена в рамках проекта РГНФ “Философские проблемы нанонауки: синергичная конвергенция информатики и нанотехнологий” № 08-03-0241а.

REFERENCES

1. Shumilov O.Yu. (2013) Operativno-razysknaya nauka v Rossiyskoy Federatsii. “Operationally-Search Science in the Russian Federation”: monograph: in 3 vol. M.: ID Shumilov Vol. 1. “Operational and Search Activity and the Formation of a Science about It (theory and practice of professional investigation)”; Shumilov A.Yu. (2014) Operativno-razysknaia nauka v Rossiiskoi Federatsii. “Operationally-Search Science in the Russian Federation”: monograph: in 3 vol. M.: ID Shumilov,

© Kroshko Valerii, 2019

Vol. 2. “The Philosophy of Operational Investigative Science (theory and practice of professional investigation)”; *Shumilov A.Yu.* (2015) Operativno-razysknaya nauka v Rossiyskoy Federatsii. “Operationally-Search Science in the Russian Federation”: monograph: in 3 vol. M.: ID. Shumilov A.Yu. Vol. 3. “The Main Provisions”. Book 1. “Object, Subject and System of operative Investigative Science” [in Russian].

2. *Shumilov A.Yu.* (2016) Operativno-razysknaia nauka v Rossiskoi Federatsii. “Operationally-Search Science in the Russian Federation”: monograph: in 3 vol. Vol 3. M.: ID Shumilov II Vol. 3. “The Main Provisions”. Vol. 2. “Methodology, Principles, Language, Subjects of Operative Investigative Science and Some of Its Other Provisions (theory and practice of professional investigation)” [in Russian].

3. Vundt V. (1994) Vvedenie v filosofiui. “Introduction to Philosophy” / ed. A.L. Subbotin. M. P. 29 [in Russian].

4. *Moiseiev N.N.* (2001) Universum. Informatsiia. “Universum. Information”. Society. M.: Sustainable World. P. 12 [in Russian].

5. *Kopnin P.V.* (1974) Hnoseologicheskie i lohicheskie osnovy nauki. “Epistemological and Logical Foundations of Science”. M.: Thought. P. 494–508 [in Russian].

6. *Huberskyi L.V., Nadolnyi I.F., Andrushchenk V.P.* and others (2011) Philosophy: manual / ed. I.F. Nadolnyi. 8th edition. K.: Vikar. P. 411–414 (P. 157–162) [in Ukrainian].

7. *Shumilov A.Yu.* (2015) O filosofii operativno-razysknoi nauki (syskoloiii). “On the Philosophy of Operative Investigative Science (sskoloiii)”. Detective 1(42), P. 43–44 [in Russian].

8. *Moiseiev N.N.* Ukaz. Decree. P. 16–19; *Shumilov, A.Yu.* (2007) Syskoloiii, ili novaia nauka o professionalnoi deiatelnosti: pervoe znakomstvo. “Syskoloiii, or the New Science of Professional Activity: the First Acquaintance”. Detective 4(13), P. 11–12 [in Russian].

9. *Shumilov A.Yu.* (2015) Sostoianie i perspektivy operativno-razysknoi nauki v Rossiiskoi Federatsii. “The State and Prospects of Operational Investigative Science in the Russian Federation”: scientific report (Liubertsy, April 23, 2014). Detective 1. P. 43; *Zinoviev, A.A.* (2000) Ziiaushchie vysoty. “Gaping Heights”: coll. of studies. M.: Tsentrpoligraf. Vol. 1. P. 42–45 [in Russian].

10. *Kondakov N.I.* (1967) Vvedenie v lohiku. “Introduction to Logic”. M.: Science. P. 104 [in Russian].

11. Filosofskii slovar. “Philosophical Dictionary” / ed. I.T. Frolova. 5th ed. M.: Politizdat, 1987. P. 147 [in Russian].

12. Sotsioloiii. “Sociology”. Social Law. URL: www.Grandors.ru (date of application: 10.10.2019) [in Ukrainian].

13. *Zinoviev A.A.* Ukaz. “Decree”. P. 42–45 [in Ukrainian].

14. Filosofiia. “Philosophy”: manual. Decree. P. 157–162; “Philosophy”: Lecture Course / ed. I.F. Nadolnyi. K.: Vikar, 2000. P. 213; Dialekticheskii i istoricheskii materialism. “Dialectical and Historical Materialism” / eds. A.G. Myslyuchenko, A.P. Sheptulin. 2nd ed., revised and add. M.: Politizdat, 1988. P. 135–139; *Spirkin S.A.* (2000) Filosofiia. “Philosophy”: textbook. M. Hardaryky. P. 285–293; *Novikov A.M., Novikov D.A.* Metodoloiii. “Methodology: dictionary of a system of basic concepts”. M.: Librokom, 2013. P. 38–39 [in Ukrainian].

15. *Blauberh I.V., Yudin E.H.* (1995) Stanovlenie i sushchnost sistemnoHo podkhoda. “The Formation and Essence of the System Approach”. M: Nauka, 1973. P. 124 (cited from: *Kroshko V.P.* Theoretical and practical problems of professional (operational) risk in the activities of internal affairs bodies. K., P. 102, 126–127) [in Russian].

16. *Kroshko V.P.* (1995) Teoreticheskie i prakticheskie problemy professionalnogo (operativnogo) riska v deiatelnosti orhanov vnutrennikh del. “Theoretical and Practical Problems of Professional (operational) Risk in the Activities of Internal Affairs Bodies”. K. P. 102, 126–127 [in Russian].

17. *Kroshko V.P.* (2003) O neobkhodimosti razrabotki pravil tekhniki bezopasnosti operativnoi raboty. “About the Need to Develop Operational Safety Rules”. Problems of the Formation of Criminal Investigation Law (Operational investigative theory and practice in the CIS member states) / ed. A.Yu. Shumilov. M.: Publishing House Shumilova II., Issue 6. P. 31–47 [in Russian].

18. *Ibragimov G.I.* (2015) Akademik Batyshev: zakony professional'noy pedagogiki. “Academician Batyshev: the Laws of Professional Pedagogy”. Professional Education. Stolitsa No. 7 [in Russian].

19. *Horokhov V.H.* Mesto i rol filosofii tekhniki v sovremennoi filosofii i yeio orhanicheskaiia sviaz s filosofiei nauki. “The Place and Role of the Philosophy of Technology in Modern Philosophy and its Organic Connection with the Philosophy of Science”. No. 08-03-0241a [in Russian].

Kroshko Valerii,Retired Militia Colonel, Head of Kyiv Region
Department of Ukrainian Section of the International
Police Association, Kyiv, Ukraine**LOGIC STRUCTURE OF SYSK PHILOSOPHY
OF PROFESSOR O.Yu. SHUMILOV
(to the 63rd birth anniversary and anniversary of death)**

This year on August 22 two memorable dates were celebrated: the 63rd anniversary of the birth and the anniversary of the death of professor, doctor of law sciences Oleksandr Yuliovych Shumilov – a great scientist, a man of encyclopedic knowledge, the permanent editor-in-chief of the journal “Investigator (Detective)” (Moscow).

Oleksandr Yuliovych was born on August 22, 1956 in the village of Sosnovka, Kemerovo Region, in a family of geologists. After graduating from high school, he served as a private member of the KGB border troops under the USSR Council of Ministers, graduated from the Higher School of the KGB of the USSR (1982), full-time graduate school (1890) and doctoral studies at the Academy of the FSB of Russia (1997). In 2002, he retired with the rank of colonel, having served in operational and scientific-pedagogical work for 26 years. The paradigm of O.Yu. Shumilov, an outstanding Russian scientist, freed from the burden of empiricism the theory of operational investigative activity, based on the universal laws of dialectics, and, in particular, on the law on the connection of particular, general and special. The scientific and theoretical level of the paradigm of O.Yu. Shumilov is most fully represented by the three-volume monograph “Operational-Search Science in the Russian Federation” (in 4 books), published in 2013–2016 as well as in the books “The Phenomenon of Scientific Schools of Professional Investigation”, “Introduction to Legal Scientometrics”, “The Course of the Fundamentals of Operational Investigative Activity”, in author’s encyclopedias and dictionaries, in dozens of books and in hundreds of papers. The most important work of Professor O.Yu. Shumilov is the “Philosophy of Operational Investigative Work”, (2-nd volume (2014) of the above mentioned three volumes). Created for the first time by Professor O.Yu. Shumilov, the Investigation Philosophy, in fact, revealed the methodology of the science of investigation and Syskology, as well as the beginning of the Theory of Detective Prevention, predetermining the place of the principle in the worldview and the essential component of the detective’s worldview. According to O.Yu. Shumilov, knowledge of the laws of investigation eliminates the risk of “cognitive dissonance” on the path to harmony and detective reality. Cesare Beccaria showed the need for general prevention, and the laws of O.Yu. Shumilov serve as the basis for the creation of the Theory of Detective Prevention. The category “law” is ambiguous in the definition; the concepts of “principle”, “norm”, “rule” and others are identical to it. Detection theories, according to O.Yu. Shumilov, are associated with scientific and

© Kroshko Valerii, 2019

technological progress, with technology, special equipment and are being investigated behind closed doors. The studies of professor Oleksandr Yuliovych Shumilov, without a doubt, predetermined the development of scientific and practical investigation for future. He will always remain with us, for the memory of him and his teachings about detectives will live in the detective community forever!

Keywords: O.Yu. Shumilov, laws of the professional investigation, law of three criteria for the sysk, logical structure of philosophy of sysk, sysk reality, sysk space, sysk relations.

Отримано: 23.10.2019

Мельник Вікторія Станіславівна,
аспірантка Інституту законодавства
Верховної Ради України,
м. Київ, Україна

ЕВОЛЮЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУЕЦЬКОГО КАНАЛУ ПІСЛЯ ДРУГОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ

У статті подано характеристику процесу еволюції міжнародно-правового статусу Суецького каналу після Другої світової війни. Зазначено, що спочатку правовий статус Суецького каналу як концесійного підприємства був переважачим в умовах фактичної відсутності формального і реального суверенітету Єгипту. Зроблено висновок, що набуття в 1922 р. формальної незалежності дозволило зробити крок уперед для підтвердження того, що Суецький канал є невідчужуваною власністю Єгипту, і лише у 1954 р. в результаті завзятої національно-визвольної і дипломатичної боротьби та націоналізації Суецького каналу вдалося вивести з зони каналу збройні сили Великобританії.

Ключові слова: Суецький канал, міжнародно-правовий статус, державна незалежність, націоналізація.

Проблема контролю та використання водних шляхів сполучення завжди в історії людства стояла дуже гостро. За домінування над ними відбувалося чимало воєнних конфліктів. На жаль, для України ця проблема існує і сьогодні.

У цьому сенсі є вельми цікавим досвід Арабської Республіки Єгипет, яка виключно з використанням міжнародного права та завдяки активній діяльності Організації Об'єднаних націй зуміла повернути собі одне з найбільших своїх надбань – Суецький канал, який, як відомо, з часів заснування знаходився у руках акціонерної Компанії Суецького каналу, а фактично контролювався військом Великобританії [1].

Науковий аналіз сучасних проблем, історії створення, функціонування Суецького каналу з 1869 р. проводили в своїх дослідженнях М. Бур'ян, Д. Гальський, А. Ніколаєв, О. Розін, В. Савенков, Р. Харківський, А. Хизрієв, П. Юр'єв та інші науковці.

Мета нашої статті – дослідження процесу еволюції міжнародно-правового статусу Суецького каналу після Другої світової війни.

Новий етап у світовій історії (як і в розвитку статусу Суецького каналу) розпочався із закінченням Другої світової війни. Великобританія, хоча і вийшла з неї переможницею, однак її економічні та людські ресурси були на межі виснаження, утримання колоніальної імперії в колишньому вигляді вже не було можливим. Незважаючи на ці обставини, Англія, як і раніше, не бажала будь-що змінювати в статусі Суецького каналу і надалі його контролювала, виходячи з нав'язаної Єгипту угоди 1936 р.

Однак за останні кілька років відбулося чимало змін. Так, у роки війни Єгипет встановив дипломатичні відносини з країнами антигітлерівської коаліції,

© Melnyk Victoriia, 2019

в тому числі в 1943 р. з СРСР. У 1944–1945 рр. була утворена Ліга арабських країн, а представник Єгипту в 1945 р. взяв участь у конференції, присвяченій створенню ООН [2, с. 204–205].

У цих умовах уряд Єгипту 20 грудня 1945 р. висунув ноту уряду Великобританії. У ній Єгипет, посилаючись на нові умови, вимагав прибрати війська зі своєї території, переглянути договір 1936 р., обіцяючи довести свої збройні сили до потрібного рівня для охорони каналу [3].

Переговори, що почалися в 1946 р., не привели до укладання нової угоди, а безпосередньо питання передали до Ради Безпеки ООН [2, с. 265]. Війна 1948 р. з Ізраїлем лише затягнула вирішення питання про виведення англійських військ із Єгипту і набуття ним реального суверенітету на всій своїй території.

Надалі Єгипет лише нарощував тиск на Великобританію. На першому етапі ставилося завдання впровадити у штат компанії, що займалася експлуатацією Суецького каналу, єгипетських фахівців. Це був вельми важливий крок із прицілом на майбутнє, адже у разі націоналізації Суецького каналу західні фахівці могли припинити його діяльність, а власних у Єгипту не було, в тому числі через національну політику Компанії.

Таким чином, укладення 7 березня 1949 р. конвенції між єгипетським урядом і “Загальною компанією Морського Суецького каналу” стало важливою подією. Цей документ складався з 12 розділів: 1-й – присвячений персоналу, другий – муніципалітету Порт-Саїда, третій – муніципалітету в Ісмаїлії (на компанію було покладено окремі функції в цьому місті), четвертий розділ покладав на Компанію обов’язок щодо будівництва порту для риболовних суден у Порт-Саїді; п’ятий – вільній зоні Порт-Саїда, шостий – каналу Аббаса, сьомий – кар’єрам Аттака, восьмий – військовій єгипетській окупації Ісмаїлії, дев’ятий – збільшенню робіт із поліпшення морського каналу, десятий – житловим будинкам для робітників і службовців, одинадцятий – робочому питанню, і, нарешті, дванадцятий – містив прикінцеві положення.

Для нашого дослідження найбільший інтерес викликає 1-й розділ, положення якого поширювалися на персонал службовців Компанії в Єгипті. Персонал, який підпорядковувався правилам Компанії, ділився на п’ять категорій: 1) чиновники і службовці, 2) капітани-лоцмани, 3) агенти морського персоналу, 4) майстри, 5) робітники.

Встановлювалися спеціальні правила, що застосовувалися в подальшому при наборі цього персоналу з часу підписання конвенції. Так, було вирішено, що компанія не може робити жодної різниці за мотивами національності в тому, що стосується платні та підвищення по службі її персоналу.

Єдині переваги, які могли надаватися агентам не єгиптянам, встановлювалися такі: а) підйомні – після прибуття в Єгипет агента, найманого за кордоном; б) відпускна винагорода після закінчення роботи; с) невелике підвищення платні на шкільні витрати, щоб дати можливість дітям агента продовжувати навчання в їхній рідній країні (іпотечну позику з метою придбання в своїй країні власності при поверненні по закінченню служби); д) премія за переселення агента, найманого за кордоном, не мала перевищувати 20 % платні (ст. 1).

Стаття 2 розділу присвячувалася чиновникам і службовцям. Встановлювалося, що а) посади чиновників і службовців складаються з: посад поза категорією; посад адміністративних; посад технічних. При цьому адміністративні та технічні посади ділилися на 5 категорій персоналу; б) що стосується адміністративних і технічних посад, то при формуванні штатів встановлювалися такі пропорції, визнані необхідними в результаті чи припинення служби або створення нових штатів: 9 єгиптян на 10 адміністративних посад і 4 єгиптянина на 5 технічних посад.

Список технічних посад встановлювався взаємною угодою, закріпленою у додатку “А”. Необхідна пропорція встановлювалася спочатку шляхом призначення на вакантні посади, починаючи з дати підписання цієї Конвенції;

з) з метою збереження з підписанням конвенції за єгиптянами середніх і вищих посад ієрархії, Компанія зобов’язувалася підвищити або найняти, як виняток, 18 єгиптян і розподілити їх так, щоб вони увійшли в число встановленої вище пропорції в такому порядку:

1) трьох – на посади вищої категорії, кожного з яких на одну зі служб (службу транзиту, службу робіт, адміністративну службу) протягом 6 місяців з моменту вступу в силу цієї Конвенції;

2) шістьох – на посади другої категорії, найпізніше станом на 1 січня 1950 р.

Службовців, зазначених в пп. 2 і 3, слід було розподіляти по службі за необхідністю.

д) Крім того, з огляду на прийом на службу, що відбувся 1 січня 1949 р., 16 посад у четвертій і п’ятій категоріях.

е) Що стосується посад поза категорією, це були посади: технічних директорів, радників-фахівців або техніків високої кваліфікації. Компанія могла найняти їх безпосередньо за кордоном для заповнення вакансій.

Проте Компанія заповнювала зазначені вакансії шляхом підвищення своїх службовців, або наймаючи їх у Єгипті; що ж стосується медичного персоналу, то кількість заступників чиновників або службовців мала визначатися в пропорції, зафіксованій вище в п. “в” стосовно набору на технічні посади (ст. 2).

Окрему увагу в конвенції було присвячено питанням дипломів та іспитів (ст. 3). Зокрема, передбачалося, що:

1) набір єгипетських службовців на адміністративні посади цих категорій мав проводитися завдяки зарахуванням кандидатів, що мають атестати або дипломи, зазначені в додатку “В”.

2) недипломованих єгипетських кандидатів також могли взяти на п’яту категорію, але з нижчим окладом, ніж мінімальний у цій категорії.

Слід зауважити, що їх могли підвищити до четвертої категорії у межах, необхідних для служби, тільки після 6 років задовільної служби в Компанії, включаючи час стажування.

Компанія також мала право призначати на адміністративні посади, які несподівано звільнилися, службовців четвертої категорії або підвищити службовців п’ятої категорії, або безпосередньо наймати, в межах необхідності, осіб, які мають дипломи (див. додаток “С”).

2) Для призначення службовців третьої категорії на вакансії, що несподівано звільнилися на технічні посади, Компанія могла підвищувати службовців четвертої

категорії або наймати безпосередньо в межах, необхідних для служби, осіб, які мають вищі дипломи (додаток “Д”).

3) Комісія, створена Компанією з метою екзаменування єгипетських кандидатів і затвердження списку кандидатів, з яких дирекція Компанії призначала єгипетських службовців за своїм вибором, повинна мати в своєму складі кваліфікованого члена, призначеного урядом Єгипту. Вона мала екзамінувати окремо кандидатів, що мають атестати або дипломи про середню освіту, і недипломованих кандидатів (ст. 3).

Окрема увага в Конвенції приділялася працюючим на каналі капітанам і лоцманам. Встановлювалося, що:

а) Компанія набере відповідно до наявних правил (додаток “Е”) (с. 79), переважно і за необхідності, двадцять єгипетських лоцманів. Однак у разі, якщо Компанія не знайшла в потрібний час кваліфікованих єгиптян, то вона мала право наймати кваліфікованих працівників – не єгиптян у межах, необхідних для служби.

б) Коли 20 єгипетських лоцманів будуть набрані, Компанія має найняти одного кваліфікованого лоцмана на дві наявних посади. Однак, якщо Компанія не змогла знайти в потрібний час кваліфікованих єгиптян, конвенція дозволяла їй зробити набір із кваліфікованих працівників – не єгиптян, у міру, необхідну для служби, вважаючи, що пропорція S буде відновлена при наступних наймах.

с) набір службовців порту і відповідальних за обладнання слід проводити за тими ж правилами (додаток “Е”), беручи до уваги пропорції, зафіксовані у двох попередніх параграфах (ст. 4).

Статтею 5 Конвенції Компанія взяла на себе зобов'язання:

а) надати семи єгиптянам, відповідно до наявних правил, місця агентів морського персоналу упродовж двох місяців з підписання цієї Конвенції;

б) на додаток до цієї кількості Компанія брала, відповідно до правил, одного кваліфікованого єгиптянина на кожні 2 посади, але з традиційним застереженням, якщо Компанія не знаходила в потрібний час кваліфікованих працівників-єгиптян, вона могла зробити набір із кваліфікованих не єгиптян у міру, необхідну для служби, вважаючи встановленим, що пропорція S буде відновлена при наступних наймах (ст. 5).

Особливе місце договірні сторони, враховуючи підняте національне питання, приділили встановленню ознак єгипетської національності. Встановлювалося, що єгипетські кандидати мали бути народженими від батька, якого вважають єгиптянином у силу ст. 1–5 і ст. 6, пункту 1 і 2 декрету-закону № 169 від 1929 року або розпоряджень у всьому рівнозначних новому законодавству з цього питання (ст. 6).

Що стосується майстрів і робітників, то передбачалося, що вакансії, які звільнилися несподівано серед майстрів і робітників, мали заповнюватися відповідно до положень, передбачених у параграфах “а” і “в” ст. 7, у міру необхідності до відповідної кількості шляхом найму єгипетських майстрів і робітників. Ці параграфи передбачали:

а) щоб заповнити вакансії, які потребують висококваліфікованого персоналу, Компанія могла вибрати в своєму персоналі необхідну заміну або вільно найняти

єгипетських або не єгипетських майстрів і робітників кількістю, що відповідає вакансіям. Наявна кількість посад, які потребували висококваліфікованого персоналу, фіксувалася цифрою 210. Ці посади перераховані в особливому списку (додаток “F”), який міг ревізуватися за угодою з міністром торгівлі та промисловості для збільшення тимчасових або постійних посад, необхідних для виконання нових робіт або для обслуговування нових апаратів і обладнання;

б) щоб заповнити вакансії, які з’являлися серед майстрів і робітників не єгиптян, і щоб дотриматися достатніх норм гуманності щодо дітей службовців або робітників, компанія отримала право наймати одного майстра або робітника – не єгиптянина на місце 5 майстрів або робітників – не єгиптян, що залишали службу.

Також наголошувалося, що майстер і робітники, найняті згідно з параграфами “а”, і “б”, не можуть найматися в ту категорію, де була вакансія, або в нижчій категорії (ст. 7).

Що стосується збільшення штатів, необхідних для виконання нових робіт або для обслуговування нових апаратів, або устаткування, то передбачалося, що відсоток не єгиптян не повинен перевищувати 5 % персоналу, що набирається Компанією для задоволення нових потреб (ст. 8).

Кількість єгиптян, зарахованих до робітників і майстрів, відповідно до ст. 7 і 8 мала щорічно збільшуватися під контролем за цим процесом з боку уряду Єгипту (ст. 9).

Дозволи і документи (перепустки, квитки, візи тощо), необхідні для в’їзду і перебування в Єгипті членів персоналу Компанії, найнятих відповідно до правил цієї конвенції, відповідно до їх службового становища в Компанії, видавалися на прохання Компанії зацікавленим особам, які проживають з ними, і дітям, які перебували на їх утриманні, за винятком осіб, які вважалися небажаними в силу законів і правил поліції, моралі чи з мотивів загальної і зовнішньої безпеки держави.

Те саме стосувалося відновлення зазначених дозволів і документів членів персоналу і тих, хто вже перебував на службі Компанії (ст. 10) [4, с. 83].

Серед інших положень конвенції слід зазначити закріплене в ній прагнення вивчити умови щодо повернення положення про вільну зону для будівництва промислових підприємств (за згодою між урядом і компанією 1 травня 1920 г.) в Порт-Саїді, обмеження на яку були введені у 1939 р. (розділ 5); закріплення передачі Компанією Єгипту прісноводного водогону, створеного для постачання Порт-Саїда, Ель-Кантара і споруди, розташовані між Порт-Саїдом і Ісмаїлією (розділ 6); Компанія передавала в розпорядження влади Єгипту будівлі і територію, зайняту нею в Ісмаїлії (розділ 8) [4, с. 84]; обумовлено початок планування комплексу робіт із поліпшення каналу (розділ 9); передача з 1 січня 1962 року уряду Єгипту програми будівництва житлових будинків для робітників і службовців каналу (розділ 10); виконання рішень Порт-Саїдської примирної комісії від 27 березня 1948 року щодо соціального забезпечення робітників каналу (розділ 11) [5, с. 366–387].

На жаль, як з’ясувалося, повністю виконувати положення цього документа Компанія Суецького каналу не збиралася. Так, наприклад, відомо, що із націо-

налізацією каналу уряд Єгипту змушений був звернутися за допомогою до інших країн, тому що кількість лоцманів-єгиптян була абсолютно недостатньою для нормальної діяльності каналу [6].

Події арабо-ізраїльської війни 1948–1949 рр., в тому числі підтримка ізраїльтян західними державами, призвели в арабському світі взагалі і Єгипті зокрема до значного посилення антианглійських настроїв. Під тиском цих настроїв був підготовлений Декрет єгипетського уряду про анулювання англо-єгипетського договору 1936 р. та англо-єгипетської угоди про кондомініум 1899 р., 15 жовтня 1951 р. цей декрет був схвалений єгипетським парламентом.

Ним встановлювалося, що закон 1936 р. № 80, який ратифікував договір про дружбу і союз між Єгиптом і Великобританією, підписаний у Лондоні 26 серпня 1936 р., анулюється. Положення цього договору, додані до нього угоди про пільги і привілеї, якими користувалися британські війська, розквартировані в Єгипті, а також положення угод про кондомініуми від 19 січня та 10 липня 1899 року щодо управління Суданом втрачали силу [7, с. 43–45].

Цей документ, безумовно, отримав дуже негативне ставлення не тільки з боку Великобританії, а й її союзників. Однак на цьому етапі вони ще не були готові до відкритої інтервенції і обрали шлях дипломатичного тиску. Зокрема, були розроблені так звані “пропозиції чотирьох держав щодо участі Єгипту в середньо-східному командуванні”. По суті, це були пропозиції про вирішення спірних питань щодо наявності англійських військ у Єгипті, передані послом Англії та підтримані Францією, Туреччиною і США. Йшлося про оборонний союз із прихованою загрозою про невизнання законним анулювання кондомініуму 1899 р.

Формально офіційною метою пропозиції була організація оборони Сходу взагалі, і Єгипту зокрема, для чого пропонувалося створити Союзне Середньо-східне Командування, в яке б входили згадані вище країни, та ті, що висловили свою зацікавленість, а саме Австралія, Нова Зеландія і Південно-Африканський Союз (п. 4).

Єгипет запрошували взяти участь в якості члена-засновника Союзного Середньо-східного Командування на основі рівності і партнерства з іншими членами-засновниками (п. 5).

Тільки в разі, якщо Єгипет був готовий узяти участь у створенні цього командування, Великобританія погоджувалася на анулювання Договору 1936 року та виведення з Єгипту тих англійських військ, які не ввійшли б під контроль цього командування (п. 6). Єгипту, як не дивно, пропонувалося надати командуванню військовій і військово-повітряній базі, засоби зв'язку, порти тощо (п. 7). Крім іншого, Єгипту, в завуальованій формі, пропонувалася допомога в озброєнні його армії (п. 9) [2, с. 43–45].

Безумовно, що така пропозиція ігнорувала суверенітет і державну самостійність Єгипту, а тому її прийняття в умовах антианглійських настроїв у суспільстві було неможливим.

Як відомо, 23 липня 1952 року в результаті революційних подій у Єгипті була скасована монархія і встановлена республіка. На чолі руху Вільних офіцерів стояв майбутній президент Єгипту – Гамаль Абдель Насер [4, с. 269–270]. Анти-

англійські й антиколонізаторські настрої населення країни отримали підтримку на вищому рівні керівництва країни.

19 жовтня 1954 р. Англія була змушена укласти угоду про евакуацію збройних сил з Єгипту, а через два роки, в липні 1956 року, останній англійський солдат покинув єгипетську землю. Однак угода передбачала можливість повернення англійських військ у зону Суецького каналу “в разі збройного нападу іноземної держави на будь-яку з держав, яка на момент підписання ... угоди є учасником договорів про спільну оборону між державами Арабської Ліги”. У цьому був негативний бік угоди.

Однак документ безпосередньо встановлював, що збройні сили Англії виводилися з Єгипту упродовж 20 місяців із дня його підписання (ст. 1), а договір, підписаний у Лондоні 26 серпня 1936 р., анулювався (ст. 2) [4, с. 90]. Головне, обидва уряди визнали, що морський Суецький канал, який представляє собою невід’ємну частину Єгипту, є морським економічним, торговельним і стратегічним шляхом міжнародного значення, і висловили свою рішучість дотримуватися Конвенції, підписаної в Константинополі 29 жовтня 1888 р., що гарантувало свободу плавання в каналі” (ст. 8) [4, с. 91–92].

Таким чином, спочатку статус Суецького каналу як концесійного підприємства був переважаючим в умовах фактичної відсутності формального і реального суверенітету Єгипту. До кінця XIX ст. фактично було втрачено не тільки право отримувати значну частину прибутку від його діяльності, а й вплив на реальну роботу каналу і політику керуючої компанії, яка безпосередньо залежала від англійських і французьких акціонерів.

Набуття Єгиптом у 1922 р. формальної незалежності дозволило зробити реальний крок уперед для підтвердження того, що Суецький канал де-факто є невідчужуваною власністю Єгипту, адже цілком знаходиться на території цієї держави. Проте наявність у зоні каналу збройних сил Великобританії істотно обмежувала права власності, що вдалося ліквідувати лише у 1954 році в результаті завзятої національно-визвольної і дипломатичної боротьби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. The Suez Canal, Its Past, Present, and Future. Іг Де-Сад. Sir Arnold T. Wilson, London, 1933, pp. 173–175.
2. История стран Азии и Африки в новейшее время. Часть 2 (1945–1977) / под ред. проф. М.Ф. Юрьева. М.: Изд-во МГУ, 1979. 413 с.
3. Note Egyptian to the government of England on December 20, 1945 / “Times”, January 31. 1946.
4. Суэцкий канал. Сборник документов. М.: ИМО, 1967. 178 с.
5. M. El – Hefnnoui, Les problem contemporains poses par le Canal de Suez. Paris, 1951, pp. 366–387.
6. Розин Александр. СССР и Суэцкий кризис – морской компонент. URL: [alerozin.narod.ru/Suez56/Suez56USSR – 3.htm](http://alerozin.narod.ru/Suez56/Suez56USSR-3.htm) 61 (дата звернення: 12.10.2019).
7. Anglo-Egyptian Conversations on the Defence of the Suez Canfl and on the Sudan. Dez. 1950-Nov. 1951. (Egypt, № 2, 1951) L., pp. 43–45.

REFERENCES

1. The Suez Canal, Its Past, Present, and Future. Іг Де-Сад. Sir Arnold T. Wilson, London, 1933, pp. 173–175. [in English].

2. Istoriia stran Azii i Afriki v noveisheie vremia. Chast 2 (1945–1977). “The history of the countries of Asia and Africa in modern times. Part 2 (1945–1977)” / Ed. prof. M.F. St. George’s. M.: Publishing House of Moscow State University, 1979. 413 p. [in Russian].

3. Note Egyptian to the government of England on December 20, 1945 / “Times”, January 31, 1946 [in English].

4. Suetskii kanal. Sbornik dokumentov. “Suez Canal. Collection of documents”. M.: IMO, 1967. 178 p. [in Russian].

5. M. El – Hefnnoui, Les problem contemporains poses par le Canal de Suez. Paris, 1951, pp. 366–387 [in French].

6. *Rozin Aleksandr*. SSSR i Suetskii krizis – morskoi komponent. “Rozin Alexander. USSR and Suez crisis – maritime component”. URL [alerozin.narod.ru/Suez56/Suez56USSR – 3.htm](http://alerozin.narod.ru/Suez56/Suez56USSR-3.htm) 61 (date of application: 12.10.2019) [in Russian].

7. Anglo-Egyptian Conversations on the Defence of the Suez Canfl and on the Sudan. Dez. 1950-Nov. 1951. (Egypt, № 2, 1951) L., P. 43–45 [in English].

UDC 341.1/.8

Melnyk Victoriia,
Postgraduate,

Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine

EVOLUTION OF THE INTERNATIONAL LEGAL STATUS OF THE SUEZ CHANNEL AFTER THE SECOND WORLD WAR

The article describes the process of evolution of the international legal status of the Suez Canal after the Second World War, indicating that at first the legal status of the Suez Canal as a concessionary enterprise was dominant in the absence of the actual formal and real sovereignty of Egypt. With the formal independence of Egypt, there was the possibility of a real step forward in terms of the fact that the Suez Canal de facto became an inalienable property of Egypt, because it was quite on the territory of this state. The strengthening of anti-English sentiment contributed to the preparation of the decree of the Egyptian government to cancel the Anglo-Egyptian treaty of 1936 and the Anglo-Egyptian agreement on condominium 1899 October 15, 1951, this decree was approved by the Egyptian parliament. The document was negatively perceived not only by Great Britain, but also by its allies. However, at this stage they were not yet ready for open intervention and chose the path of diplomatic pressure. Formally, the official purpose of the proposal was organizing the defense of the East in general and Egypt in particular, for which it was proposed to create a Union Middle Eastern Command, which would include: Australia, New Zealand and the South African Union. The document established that England’s armed forces withdrew from Egypt within 20 months of the date of signature (Art. 1), and the treaty signed in London on August 26, 1936 was annulled (Art. 2). Both governments recognized that the Suez Canal, which was an integral part of Egypt, was a maritime economic, commercial and strategic route of international importance, and expressed their determination to comply with the conventions signed at Constantinople on 29 October 1888.

It was concluded that at first the status of the Suez Canal as a concessionary enterprise prevailed in the absence of formal and real sovereignty of Egypt. Formal

independence in 1922 allowed for a step forward in confirming that the Suez Canal is the inalienable property of Egypt, and only in 1954 was it possible to withdraw the British armed forces from the canal zone as a result of stubborn national liberation and diplomatic struggle and nationalization of the Suez Canal.

Keywords: Suez Canal, international legal status, state independence, nationalization.

Отримано: 24.10.2019

Окіпнюк Володимир Тарасович,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри Національної академії
Служби безпеки України,
м. Київ, Україна

ОРГАНИ МДБ УРСР НА ЗАВЕРШАЛЬНОМУ ЕТАПІ СТАЛІНСЬКОГО ТОТАЛІТАРНОГО РЕЖИМУ (1946–1953 рр.): ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті здійснено історико-правове дослідження розвитку юридичного статусу та діяльності органів МДБ у післявоєнний час. Визначено пріоритетні напрями діяльності радянської спецслужби в Україні на завершальному етапі тоталітарного режиму. Охарактеризовано юридичні акти, які регулювали цю діяльність.

Зроблено висновок, що розширення повноважень органів МДБ УРСР зумовило тотальний контроль за всіма сферами державного і суспільного життя республіки, сприяло формуванню режиму “залізної завіси”, розгортанню масштабних репресій проти широких верств населення та масовому порушенню фундаментальних прав людини і громадянина.

Ключові слова: МДБ, радянські органи державної безпеки, сталінський тоталітарний режим.

Одним із основних елементів “гібридної війни”, яка ведеться сьогодні проти нашої держави, є діяльність спецслужб РФ. Оскільки останні широко використовують у цій неоголошеній війні досвід і методи радянських органів державної безпеки періоду тоталітарного режиму, матеріали цієї статті набувають актуального характеру.

Додатково підсилює актуальність обраної теми відсутність комплексного історико-правового дослідження юридичного статусу та діяльності органів МДБ УРСР у післявоєнний час, зокрема на завершальній фазі сталінщини. Тому метою статті є історико-правове дослідження юридичного статусу, організаційної структури та правозастосовної діяльності органів МДБ УРСР на останній стадії сталінського тоталітарного режиму: від остаточного скасування в УРСР воєнного стану в 1946 р. і до 1953 р., смерті Й.В. Сталіна, коли почалися перші заходи з демонтажу тоталітарної системи.

Після завершення Другої світової війни відбулися глибокі зміни у міжнародній обстановці. На тлі перемоги над нацизмом, створення ООН й інших міжнародних демократичних установ, гуманізації міжнародного законодавства, почалося формуванням антагоністичних військово-політичних блоків – СРСР і країн Варшавського договору, з одного боку, та США й НАТО, з іншого. Світ увійшов у фазу “холодної війни”. Водночас внутрішня ситуація в СРСР у післявоєнний час жодної лібералізації не зазнала. Навпаки, під приводом захисту від

“імперіалістичної загрози” партійно-державне керівництво продовжувало політику жорстокого придушення будь-яких спроб опору тоталітарному режиму як явних, так і потенційних. Юридичний режим воєнного стану діяв на більшій частині України до 21 вересня 1945 р., а в західних областях – до 4 липня 1946 р. [1, с. 409]. Зазначені фактори впливали на зміст діяльності радянських органів державної безпеки.

На підставі постанови Верховної Ради СРСР від 15 березня 1946 р. про перетворення РНК СРСР на Раду Міністрів СРСР та згідно з наказом МДБ СРСР від 22 березня 1946 р. № 00107 НКДБ СРСР перейменовували на МДБ СРСР. Відповідних перейменувань зазнали НКДБ УРСР і його місцеві органи. Були також змінені зразки печаток усіх органів МДБ, що зафіксував наступний наказ МДБ СРСР № 00108 від тієї ж дати [2, арк. 56–66 зв.].

Наказом МДБ СРСР від 11 травня 1946 р. № 102 були оголошені укази Президії Верховної Ради СРСР від 4 травня 1946 р. щодо звільнення від виконання обов’язків міністра державної безпеки СРСР В.М. Меркулова та призначення на цю посаду В.С. Абакумова, який раніше очолював “Смерш”. Було оновлено керівний склад МДБ СРСР. У наказі МДБ СРСР від 11 травня 1946 р. № 103 оголошено постанову Ради Міністрів СРСР від 7 травня 1946 р. № 996, згідно з якою заступниками міністра державної безпеки СРСР були призначені С.І. Огольцов (із загальних питань), М.М. Селівановський, А.С. Блінов, М.К. Ковальчук, М.Г. Свінєлупов (по кадрах) [3, арк. 8–10].

Відбулося розширення повноважень органів державної безпеки, що супроводжувалося відповідними організаційними змінами, які були запроваджені на підставі рішення ПБ ЦК ВКП(б) від 4 травня 1946 р. про нову структуру МДБ СРСР і його місцевих органів.

Насамперед, після ліквідації “Смерша” до складу органів державної безпеки були передані органи військової контррозвідки. Для керівництва ними було створено 3-є головне управління МДБ СРСР, якому підпорядковувалися УКР МДБ військових округів, ВКР військових з’єднань, частин і установ [4].

Для організації розшуку “державних злочинців” було створено 4 управління МДБ (розшукове) СРСР і УРСР. Воно мало здійснювати розшук осіб, оголошених у всесоюзний розшук, агентури іноземних розвідок, осіб, які активно співпрацювали з нацистами, осіб, засуджених за державні злочини, які втекли з місць позбавлення волі, заслання чи вислання.

З метою посилення контролю за політичними настроями населення, боротьби з “антирадянськими проявами”, виявлення авторів і розповсюджувачів антирадянських листів та анонімних документів, захисту державної таємниці, проведення оперативно-технічних заходів у цей же час створили 5 управління МДБ (оперативне, секретно-політичне) СРСР і УРСР. Начальником 5 управління МДБ УРСР було призначено Ф.А. Цветухіна [5, с. 53–55, 896].

З 1947 р. МДБ УРСР звертається до місцевих органів із вимогою активізувати роботу з розшуку та виявлення агентури колишніх німецьких розвідувальних і контррозвідувальних органів, шкіл і курсів, які дислокувалися у період окупації на території України. У директиві МДБ УРСР від 9 січня 1947 р. № 4 наголошувалося на необхідності взяти на оперативний облік осіб, які підозрюються в

тому, що вони були офіційними співробітниками або входили до складу агентурної мережі нацистських органів і шкіл, та розробити агентурно-оперативні плани з розробки цих осіб. На німецькі органи розвідки, контррозвідки та їх школи пропонувалося завести, відповідно до директиви НКДБ СРСР від 31 липня 1943 р. № 2/6/9410, літерні справи та скласти довідки про ці структури, списки виявлених співробітників і агентури [6, арк. 18–22].

Слід зазначити, що у цей період змінилося спрямування контррозвідувальної діяльності радянських органів державної безпеки. Зважаючи на нову зовнішньополітичну обстановку, діяльність підрозділів 2-го управління (контррозвідувального) МДБ УРСР була тепер зорієнтована на боротьбу, передусім, з американською, англійською та китайською розвідками.

Вперше на один щабель із розшуком нацистської агентури була поставлена боротьба з англійською розвідкою в циркулярі НКДБ СРСР від 30 жовтня 1945 р. № 115 “Про роботу англійської розвідки проти СРСР”. У ньому стверджувалося, що, використовуючи розширення під час війни дипломатичних, військових, економічних і культурних зв’язків між двома країнами, Англія значно активізувала “шпигунську роботу”. Документ за своїм змістом був пронизаний ідеологією “залізної завіси”, яка формувалася в умовах “холодної війни”, а органи державної безпеки були зобов’язані щомісячно доповідати про результати агентурно-оперативної роботи по боротьбі з англійською розвідкою [2, арк. 12–26 зв.].

У наказі МДБ СРСР від 2 лютого 1947 р. № 0048 “Про посилення контррозвідувальної роботи по боротьбі з агентурою американської та англійської розвідок” констатувалося, що основним завданням органів державної безпеки мала стати “боротьба з агентурою іноземних розвідок, передусім англійської й американської”. Пропонувалося організувати контроль за всіма американцями й англійцями, які прибували в СРСР, а також за громадянами СРСР, які відвідували американське та англійське посольства, проводити перевірку репатріантів через їх можливу належність до агентури розвідок цих країн, встановлювати зв’язки підпільних націоналістичних формувань зі спецслужбами Англії та США тощо [2, арк. 93–98 зв.].

У контексті протидії американській та англійській розвідкам розглядалася боротьба з китайськими розвідувальними органами уряду Чан Кай-ши. Директива МДБ СРСР від 12 грудня 1946 р. № 80 визначала ці структури як союзників американців та англійців і пропонувала застосовувати агентурне проникнення до китайських консульських установ, а також проводити активну агентурно-оперативну роботу серед переселенців із Китаю [2, арк. 88–92 зв.].

У розвиток загальносоюзних наказів щодо боротьби з американською, англійською та китайською розвідками були прийняті директиви МДБ УРСР № 3 і № 5 від 9 та 14 січня 1947 р. Органи державної безпеки спрямовували свої зусилля на виявлення зв’язків осіб, які повернулися до СРСР з американської або англійської зон окупації та підозрювалися у співпраці з іноземними спецслужбами. Обласні УМДБ мали встановити контроль за китайцями й представниками інших національностей, колишніми емігрантами, які прибули з Китаю або мали споріднені зв’язки з громадянами Китаю [6, арк. 16–17, 23–24].

Порівняно з тотальною шпигуноманією 1930-х рр. ситуація дещо заспокоїлася, проте методи “вибивання” зізнань у заарештованих за підозрою у роботі на іноземні спецслужби використовувалися й надалі. Зокрема, вказівка ЦК ВКП(б) від 10 січня 1939 р. щодо застосування заходів фізичного впливу до “викритих слідством шпигунів, диверсантів, терористів й інших активних ворогів радянського народу” продовжували діяти [7, с. 646].

Під приводом боротьби зі шпигунством і антирадянською діяльністю органи державної безпеки впроваджували політичні настанови партійно-державного керівництва СРСР щодо войовничого атеїзму, порушуючи права громадян на свободу совісті. Основним об'єктом агентурно-оперативної діяльності органів МДБ у цей час виступали як офіційні церковні організації, так і різноманітні організації християн протестантів: баптисти, п'ятидесятники та їх течії, зокрема так звані “смородинці”. Вербування агентури в релігійному середовищі мало на меті поставити під контроль вказані нелегальні релігійні організації та протидіяти їх “підпривній” діяльності.

Відповідно до директив МДБ УРСР від 10 березня 1949 р. № 19 і МДБ СРСР від 2 вересня 1949 р. № 48 [8, арк. 103–104; 2, арк. 113–116] наказувалося також посилити агентурно-оперативну роботу проти єговістів з метою виявлення “організованої ворожої роботи сектантів”, розкриття “зв'язків із закордоном” і каналів проникнення в СРСР. Відразу після завершення Другої світової війни органами МДБ в Україні були заарештовані учасники єговістської організації “Крайове бюро”, вилучено три типографії, більше 30 тис. примірників релігійної літератури. Вони обвинувачувалися у проведенні “антирадянської” агітації, виступах проти політичних і господарських заходів ВКП(б) і радянського уряду, поширенні серед населення “провокаційних” чуток та залученні до участі в нелегальних організаціях нових членів.

Органам МДБ УРСР пропонувалося вжити заходів із виявлення агентурним шляхом серед репатріантів і переселенців “емісарів” і осіб, які поширюють єговістське віровчення, брати їх у “активну агентурну розробку” та піддавати арешту. Слідство у справах мало спрямовуватися на встановлення зв'язків цих осіб з нелегальними єговістськими формуваннями в Україні.

Певний час після завершення Другої світової війни і скасування воєнного стану зберігалась стара система боротьби з українським націоналістичним підпіллям, за якої керівну роль відігравали органи МВС, але вона не давала бажаних результатів. Тому для боротьби з українським націоналістичним підпіллям було створено управління 2-Н МДБ УРСР, відділи 2-Н УМДБ областей і відділення 2-Н міськрайвідділів МДБ УРСР. На підставі рішень ЦК ВКП(б) і постанови РНК СРСР від 20 січня 1947 р. № 101-48сс було прийнято спільний наказ МВС та МДБ СРСР № 0074/0029 від 21 січня 1947 р., згідно з яким УББ і внутрішні війська МВС переходили під юрисдикцію МДБ.

Процес передачі особового складу, агентурного апарату, справ оперативного обліку від ВББ УМВС і райвідділів МВС до УМДБ і райвідділів МДБ відповідно до згаданого вище наказу відбувався впродовж лютого – червня 1947 р. [9].

Штати підрозділів 2-Н МДБ УРСР були запроваджені наказами МДБ УРСР від 17 і 20 березня 1947 р. № № 0059 і 0052, виданими на підставі наказу МДБ СРСР від 2 березня 1947 р. № 0093 [10, арк. 219; 11, арк. 1–149].

Керував управлінням 2-Н МДБ УРСР заступник міністра державної безпеки УРСР, у підпорядкуванні якого перебувало два заступники начальника управління. Ці функції виконував В.О. Дроздов. Управління складалося з секретаріату, 4-х відділів і відділення, яке керувало роботою винищувальних батальйонів. Загальна кількість посад – 115.

На 1-й відділ (26 посад), до якого входило 4 відділення, покладалась боротьба з керівними ланками українського націоналістичного підпілля. 1-ше відділення займалось “розробкою і ліквідацією” членів центрального Проводу ОУН і їх зв’язків з іноземними розвідувальними органами. 2-ге – “розробкою і ліквідацією” керівних ланок українського націоналістичного підпілля ОУН, 3-є – “розробкою і ліквідацією” інших підпільних націоналістичних течій (мельниківців, гетьманців, членів УЦК, УНРА, УНО та інших), 4-те відділення – організацією та використанням агентурно-бойових груп.

2-й відділ управління 2-Н МДБ УРСР (24 посади) вів боротьбу з українським націоналістичним підпіллям і його боївками в різних областях України. Складався з 4-х відділень. Три з них поширювали свою діяльність на західні області УРСР і одне – на східні.

3-й відділ (15 посад) здійснював облік результатів оперативної роботи органів і військ МДБ у боротьбі з націоналістичним підпіллям.

4-й відділ (26 посад) забезпечував матеріально-технічне постачання, зв’язок і використання оперативної техніки органами МДБ.

Ще однією сферою, у якій розширювалися повноваження органів державної безпеки, був контроль за транспортною галуззю. Згідно з постановою Ради Міністрів СРСР від 17 червня 1947 р. і прийнятих на її підставі наказів МДБ СРСР від 19 червня 1947 р. № 00322 і від 21 червня 1947 р. № 00324 на базі Транспортного управління МДБ СРСР було створено Головне управління охорони (далі – ГУО) МДБ СРСР на залізничному та водному транспорті [7, с. 635–643].

На новий підрозділ і його місцеві органи покладался комплекс завдань як у сфері забезпечення державної безпеки й політичного розшуку, так і охорони громадського порядку на транспорті: боротьба з діяльністю іноземних розвідок, “антирадянським” підпіллям, із загальнокримінальними злочинами (бандитизмом, грабежами, вбивствами, хуліганством, крадіжками, розкраданнями вантажів і багажу, спекуляцією тощо), забезпечення безпеки слідування літерних потягів, розслідування аварій, надзвичайних подій, підозрілих на диверсію, контроль за дотриманням режиму секретності на об’єктах транспорту. Особовий склад мав формуватись із працівників транспортних органів МДБ і транспортної міліції.

Для виконання поставлених завдань органи охорони МДБ на залізничному та водному транспорті мали право вести агентурно-оперативну та слідчу діяльність, проводити виїмки, обшуки та арешти, застосовувати “спеціальні заходи”, спрямовані на виявлення діяльності “агентури іноземних розвідок і антирадянських елементів”, затримувати підозрілих осіб, хуліганів, порушників громадського порядку, накладати на них штрафи, забезпечувати підтримання паспортного режиму.

ГУО МДБ СРСР складалось із двох управлінь, на залізничному та водному транспорті відповідно, і 7 підрозділів, які існували на правах відділів, слідчої частини, служби зовнішнього спостереження та установки, служби оперативної

техніки, обліково-інформаційного відділу, відділу кадрів, секретаріату та інспекції. Місцевими органами вважались Управління охорони МДБ залізниць, відділи охорони МДБ морського-річкового басейну, відділи-відділення вузла залізниці та морського порту.

В УРСР з середини 1940-х рр. діяли ТВ (згодом – Управління охорони) МДБ 9 залізниць – Вінницької, Ковельської, Львівської, Одеської, Південної (Харків), Південно-Західної (Київ), Південно-Донецької (Ясинувата), Північно-Донецької (Артемівськ) та Сталінської (Дніпропетровськ). Внутрішня структура Управління охорони залізниці відповідала внутрішній структурі Управління охорони МДБ СРСР на залізничному транспорті та включала оперативний (агентурно-оперативна робота проти агентури іноземних розвідок і “антирадянського” підпілля), розшуковий (розшук агентів іноземних розвідок й інших “державних” і “кримінальних” злочинців, боротьба з бандитизмом, грабежами, вбивствами) відділи і відділ по боротьбі зі злочинністю на транспорті (крадіжки, розкрадання, спекуляція, хабарництво та інші злочини), слідчу частину, службу зовнішнього спостереження та установки, обліково-статистичне, казначейське відділення, відділення кадрів, канцелярію, комендатуру та внутрішньотюремні камери.

У липні 1952 р. Управлінню охорони МДБ на Південно-Західній залізниці підпорядковувались відділи охорони МДБ станцій Київ і Коростень та відділення охорони станцій Фастів, Гребінка, Чернігів, Дарниця та Ніжин [12, арк. 16–17, 107–108].

Внаслідок зазначених вище змін центральний апарат МДБ УРСР у січні – березні 1947 р. складався з управлінь 1-го (розвідувального), 2-го (контррозвідувального), 2-Н (боротьба з українським націоналістичним підпіллям), 4-го (розшукового) та 5-го (оперативного, секретно-політичного), АГУ, слідчої частини, відділів “А”, “Б”, “В” (перлюстрація кореспонденції), “О”, “Р” (радіоконтррозвідка), 6-го (шифрувального-дешифрувального) відділу, секретаріату, фінвідділу, відділу кадрів, відділу охорони, тюрмного відділу, відділень “К”, урядового “ВЧ” зв’язку, внутрішньої тюрми, вахтерська команда та Управління внутрішніх військ МДБ УО. У складі центрального управління МДБ УРСР та обласних УМДБ були створені також відокремлені партійні комітети [10, арк. 231–234; 13, арк. 5–8].

З метою підвищення ролі служби зовнішнього спостереження та оперативної установки в діяльності органів державної безпеки згідно з наказом МДБ СРСР від 10 вересня 1949 р. № 00293 було створено окреме 7-е управління МДБ СРСР і 7-і відділи МДБ-УМДБ республік, країв і областей. Відповідні оперативні підрозділи, які раніше входили до складу 5-го управління МДБ СРСР і 5-х відділів МДБ-УМДБ, тепер були виділені в самостійну структуру. 7-е управління та 7-і відділи мали займатися тільки зовнішнім спостереженням та установкою, могли здійснювати арешти та обшуки, але агентурних розробок не вели. Вони були зобов’язані передавати відповідну інформацію до оперативних підрозділів за лінією роботи [2, арк. 117–118].

З листопада 1949 р. у центральному апараті МДБ УРСР і окремих обласних УМДБ з метою захисту секретів у галузі розробки атомної зброї були створені відділення “Д”.

У післявоєнний час була прийнята нова інструкція про порядок провадження операцій (обшуків, арештів) органами МДБ, якою було скасовано попередню інструкцію 1939 р. [14]

Негативною тенденцією, яка впливала на провадження слідства органами МДБ, було продовження практики наділення оперативних підрозділів УМДБ і міськрайвідділів МДБ правом ведення слідства. Так, наприклад, станом на березень 1947 р. у провадженні оперативних відділів УМДБ Дрогобицької, Львівської, Станіславської, Дніпропетровської та Кам'янець-Подільської областей перебувало 63 слідчі справи на 75 осіб. В УМДБ Київської, Полтавської та Сумської областей більше половини слідчих справ вели міськрайвідділи. Мало місце провадження слідства й окремими оперативними управліннями МДБ УРСР. Директиви МДБ УРСР від 30 квітня 1947 р. № 44 і 45 визнавали факт низької якості розслідування у цих справах та вводили заборону на таку практику в подальшому. Слідчі справи мали бути передані у слідчі відділи УМДБ, а в центральному апараті – в слідчу частину МДБ УРСР. Як виняток, МДБ УРСР дозволялось ведення слідства по справах заарештованих за причетність до ОУН-УПА в міськрайорганах МДБ і слідчих групах УМДБ у районах західних областей, де були міжрайонні тюрми, а також в окремих міськрайвідділах МДБ центральних і східних областей [15, арк. 6–13].

Проте порушення законності при проведенні слідчої діяльності саме в західних областях УРСР продовжувалися. Наприклад, відповідно до наказу МДБ УРСР від 5 липня 1948 р. № 00189 з метою усунення “недоліків” в оперативній та слідчій діяльності до УМДБ Тернопільської області була відряджена бригада МДБ УРСР, яку очолив заступник міністра державної безпеки УРСР Д. І. Єсипенко. Вона мала надати допомогу УМДБ і міськрайорганам МДБ щодо організації агентурної та слідчої роботи, здійснити заходи з недопущення порушень “радянської законності” [16, арк. 165–166].

У післявоєнний час функціонування системи місць утримання затриманих і заарештованих в органах державної безпеки зазнало певних змін [17]. Зокрема, це стосувалося посилення заходів з охорони ув'язнених. Наказом МДБ СРСР від 4 січня 1947 р. № 003 та директивою МДБ УРСР від 20 січня 1947 р. № 12 було передбачено проведення перевірки стану внутрішніх тюрем УМДБ, міжрайонних внутрішніх тюрем на предмет знання наглядацьким складом службових обов'язків, дотримання правил охорони, режиму утримання та ізоляції заарештованих і ув'язнених, які б унеможливлювали втечі. Заборонялось утримувати заарештованих у приміщеннях органів МДБ. Начальники міжрайвідділів МДБ були зобов'язані контролювати виконання наказу МДБ УРСР від 28 вересня 1946 р. № 00243 про посилення контролю за порядком утримання заарештованих органами МДБ у камерах попереднього ув'язнення органів МВС [6, арк. 41–42].

На виконання вимог наказу МДБ СРСР від 4 січня 1947 р. № 003 були спрямовані також директиви МДБ УРСР від 6 і 8 травня 1947 р. № 41 і 43. Наводилась статистика втеч заарештованих і затриманих органами МДБ УРСР. Так, за період з 1 січня до 20 квітня 1947 р. із внутрішніх тюрем УМДБ УРСР, з приміщень міськрайорганів МДБ і під час конвоювання співробітниками МДБ заарештованих втекло 32 особи. За той же період із камер попереднього утримання

МВС УРСР – 15 заарештованих, які рахувались за органами МДБ УРСР. Керівництво МДБ ще раз наголошувало на посиленні охорони заарештованих, забороні їх утримання в приміщеннях органів МДБ і дотриманні встановленого 10-денного строку перебування заарештованих у камерах попереднього ув'язнення органів МВС.

Зверталася увага на недопущення використання підслідних заарештованих і осіб засуджених за контрреволюційні злочини на будь-яких господарських роботах як на території внутрішніх тюрем УМДБ, так і за їх межами. Про втечі заарештованих з-під варти органи МДБ мали в порядку директиви МДБ СРСР від 2 грудня 1946 р. № 79 негайно доповідати спецповідомленнями до МДБ УРСР [15, арк. 1–3, 5].

Незважаючи на це, встановлені норми продовжували порушуватися. Внаслідок чого тільки з районних органів УМДБ Львівської області протягом 1948 р. втекло 17 заарештованих і затриманих осіб. У виданому з цього приводу наказі МДБ УРСР від 28 жовтня 1948 р. № 00354 повторно наголошувалося на необхідності категоричної заборони утримання заарештованих і тимчасово затриманих осіб у приміщеннях міськрайорганів МДБ, забезпечення конвоювання заарештованих тільки досвідченими оперативними працівниками, встановлення контролю за порядком і строками утримання заарештованих у камерах попереднього затримання органів МВС, проведення розслідування втеч заарештованих, вжиття рішучих заходів щодо їх розшуку, а також притягнення до відповідальності винних співробітників [18, арк. 76–78].

Після завершення Другої світової війни та з початком так званої “холодної війни” органи державної безпеки продовжували забезпечувати захист державної таємниці в УРСР. Заходи у цій сфері стали більш жорсткими [19].

У процесі розширення функцій органів державної безпеки з МВС було передано відділ урядового “ВЧ” зв’язку, що закріпив спільний наказ МВС і МДБ СРСР від 26 серпня 1947 р. № 00897/00458. Тимчасовий штат відділів, відділень і груп урядового “ВЧ” зв’язку МДБ УРСР, УМДБ областей і його місцевих органів було затверджено наказом МДБ УРСР від 12 вересня № 00250 1947 р. Він включав 308 посад. Найбільшу кількість штатних одиниць було передбачено у відділі урядового зв’язку МДБ УРСР і відділах УМДБ Львівської та Харківської областей – 49, 31 і 28 посад відповідно [20, арк. 80–89].

В умовах розформування підрозділів військової цензури функції політичного контролю здійснювали підрозділи “В” МДБ УРСР. У 1946 р. була розроблена інструкція про роботу органів ПК. Відповідно до неї організовувалася діяльність відділу “В” МДБ УРСР і відділів “В” обласних УМДБ УРСР. При перевірці місцевих апаратів ПК, які проводилися у цей період, зверталася увага на необхідність дотримання порядку проведення заходів ПК. Заборонялося проводити перлюстрацію листів, які надсилалися на адресу членів уряду або посольств, затримувати понад встановлені строки відібрані для перлюстрації документи та пропонувалося посилити заходи конспірації щодо приміщень ПК, розташованих на поштових відділеннях. Завдання на проведення ПК мали даватися тільки на осіб, які заслуговували “оперативної уваги” і були причетні до “антирадянської” діяльності. По завершенню тримісячного строку ці завдання оперуповноваженим потрібно було поновлювати [20, арк. 20–21; 8, арк. 100–102].

Наказ МДБ УРСР від 24 грудня 1947 р. № 00367 констатував, що у 3-му кварталі 1947 р. за допомогою співробітників відділу “В” МДБ УРСР і відділень “В” обласних УМДБ було виявлено 26 авторів “антирадянських” анонімок і листівок, розшуковано 60 “державних злочинців”, арештовано значну кількість “антирадянського елемента” [21, арк. 154–155].

У післявоєнний час продовжувала удосконалюватися радіоконтррозвідувальна діяльність радянських органів державної безпеки. Каральні структури намагалися встановити повний контроль над радіопростором. Для цього реєструвалися не тільки любительські радіостанції, а й спеціальні секретні радіостанції органів МДБ. Відповідна інструкція відділу “Р” № 25 про порядок реєстрації та обліку радіоданих радянських секретних радіостанцій органів МДБ була затверджена заступником міністра державної безпеки СРСР 7 травня 1947 р. [2, арк. 99–99 зв.]

В умовах початку “холодної війни” органи державної безпеки посилили заходи з охорони вищих партійних і державних функціонерів. У квітні 1946 р. 6-е управління МДБ СРСР з охорони керівників партії та уряду було реорганізовано в управління охорони № 1 і № 2 МДБ СРСР. В МДБ УРСР колишній 6-й відділ було перетворено на відділ охорони [7, с. 55].

Охорона партійно-державного керівництва УРСР здійснювалася як на території СРСР, так і під час виїзду цих осіб у закордонні відрядження. Наприклад, за відповідними постановами ЦК КП(б)У були надані дозволи на здійснення співробітниками відділу охорони МДБ УРСР охоронних заходів щодо члена ПБ ЦК ВКП(б) М.С. Хрущова під час його виїзду в червні 1946 р. до радянських окупаційних зон у Німеччині, Австрії й Угорщині та щодо члена ПБ ЦК КП(б)У Д.З. Мануїльського, який у серпні 1947 р. відвідав 2-у сесію Генеральної Асамблеї ООН [22, арк. 129; 23, арк. 39, 48].

Разом із охороною перших керівників відділ охорони продовжував здійснювати охорону приміщень вищих державних і партійних структур, шляхів руху транспорту партійних і урядових чиновників, заміської зони, об’єктів проведення урочистостей тощо. Наприклад, у березні 1947 р. було затверджено штат вахтерської команди відділу охорони МДБ УРСР з охорони будівель ЦК КП(б)У, Ради Міністрів УРСР, Президії Верховної Ради УРСР, міністерства іноземних справ УРСР, ЦК ЛКСМ України та Київського обкому КП(б)У в кількості 266 посад. Охорона цих об’єктів здійснювалася за рахунок коштів вказаних організацій [10, арк. 191–192].

На підставі наказів МДБ СРСР від 12 лютого № 0066 і МДБ УРСР від 4 березня 1948 р. № 0065 було оголошено новий штат відділу охорони МДБ УРСР. Відділ складався з секретаріату, групи фізичної та бойової підготовки та 5-и відділень і становив 286 посад, з яких 283 належали до негласного складу. Функції відділень розподілялися так: 1-ше відділення (охорона членів ПБ ЦК КП(б)У та епізодична охорона), 2-ге (охорона трас), 3-тє (агентурне обслуговування об’єктів і епізодичних заходів), 4-тє (агентурне обслуговування трас) і 5-тє (господарське). Наказами МДБ УРСР № 0073 і 0080 від 9 березня 1948 р. були оголошені персональні штатні розстановки особового складу вахтерської команди та відділу охорони МДБ УРСР [24, арк. 103–109, 120, 122].

З метою посилення охорони члена ПБ ЦК ВКП(б) і членів ПБ ЦК КП(б)У в Києві та при спецвідрядженнях по Україні було видано наказ МДБ УРСР № 00246 від 2 серпня 1948 р., яким введено в дію спеціальну інструкцію по роботі служби охорони [25, арк. 92–98].

Особливість відділу охорони, його відмінність від інших підрозділів центрального управління МДБ УРСР полягала у його певній відокремленості від інших структур органів державної безпеки УРСР і специфічних умовах роботи. Штатна структура відділу визначалася напряму з Москви. Значна частина співробітників належала до негласного складу і не могла виявляти свою належність до органів МДБ. На це у жовтні 1948 р., коли питання морально-політичного стану відділу розглядалося на ПБ ЦК КП(б)У, звертав увагу навіть міністр державної безпеки УРСР С. Р. Савченко [26, арк. 49].

У діяльності відділу охорони МДБ УРСР, як й інших підрозділів МДБ, мали місце порушення прав громадян. Так, у жовтні 1948 р. начальник відділу охорони МДБ УРСР заявляв про “засміченість” “антирадянським елементом” шляхів проїзду членів ПБ в Києві та за містом, у районах так званого особливого призначення. Він пропонував створити спеціальну комісію під головуванням прокурора УРСР для вирішення питання про виселення з цих місцевостей щонайменше 7 424 осіб, які за матеріалами МВС і МДБ проходили як “антирадянській та кримінально-паразитуючий елемент” [26, арк. 92].

У 1947 р. було здійснено підпорядкування МДБ СРСР і його місцевим органам військових формувань, які раніше перебували у віданні МВС СРСР – внутрішніх військ і військ урядового зв’язку.

Згідно з постановою Ради Міністрів СРСР від 13 жовтня 1949 р. з МВС до МДБ були передані ГУПВ і ГУМ. Таким чином, на органи державної безпеки були покладені функції з охорони державних кордонів і забезпечення громадської безпеки. Порядок передачі-прийняття, розподілу між відомствами особового складу, об’єктів, будівель, матеріально-технічних цінностей, проведення перевірок, ревізій стану архіву та оперативних обліків міліції та інших визначених підрозділів і структур врегульовувала низка спільних наказів МВС і МДБ УРСР – від 17 жовтня 1949 р. № 00968/00334, від 1 листопада 1949 р. № 00350/00307, від 2 листопада 1949 р. № 00351/00308 і директив – від 28 жовтня 1949 р. № 53/653 і 55/659. Діяльність відповідних комісій, передбачених цими нормативними актами, мала бути завершена до початку грудня 1949 р. [27, арк. 147–149].

Таким чином, на завершальному етапі сталінського тоталітарного режиму під впливом низки зовнішньо і внутрішньополітичних факторів відбулися зміни юридичного статусу, організаційної структури та правозастосовної діяльності радянських органів державної безпеки в Україні. В умовах початку “холодної війни” партійно-радянське керівництво СРСР значно розширило повноваження створеного МДБ УРСР практично у всіх сферах діяльності спецслужби, посилюючи їх каральну спрямованість.

Пріоритетними напрямками діяльності органів МДБ УРСР були: протидія спецслужбам США, Англії та їх союзникам по НАТО, боротьба з українським націоналістичним рухом, підпільними релігійними організаціями, забезпечення державної безпеки, політичного розшуку, охорони громадського порядку на

транспорті, розшук агентури колишніх нацистських каральних органів, захист державної таємниці, утримання місць позбавлення волі, перлюстрація кореспонденції, зовнішнє спостереження й оперативна установка, здійснення радіоконтррозвідувальних заходів, охорона державних кордонів і забезпечення громадської безпеки та спеціального урядового зв'язку тощо.

Органам державної безпеки у післявоєнний час були підпорядковані війська спеціального призначення – внутрішні, прикордонні, урядового зв'язку.

Частина визначених вище напрямів діяльності вважалася традиційною для радянської спецслужби, але водночас органи МДБ УРСР були наділені багатьма не властивими їм функціями, що ускладнювало й без того значну завантаженість каральних структур.

Розширення повноважень органів МДБ УРСР зумовило тотальний контроль за всіма сферами державного і суспільного життя республіки, сприяло формуванню режиму “залізної завіси”, розгортанню масштабних репресій проти широких верств населення та масовому порушенню фундаментальних прав людини і громадянина.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Зайцев Л.О. Судострій і судочинство в умовах воєнного стану (1941–1946 рр.). *Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку*. Київ: Наукова думка, 2014. С. 409–424.
2. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 17 (СРСР).
3. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 18 (СРСР).
4. Окіпнюк В.Т. Радянські органи військової контррозвідки в Україні на початковому етапі “холодної війни” (1946–1953). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 7–13.
5. Петров Н.В. Кто руководил органами госбезопасности, 1941–1954: справочник. Междунар. о-во, РГАСПИ, ГАРФ, ЦА ФСБ России. М.: О-во “Мемориал”; “Звенья”, 2010. 1008 с.
6. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 123.
7. Кокурин А.И., Петров Н.В. Лубянка: Органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-КГБ. 1917–1991. Справочник. / под ред. акад. А. Н. Яковлева. М.: МФД, 2003. 768 с. С. 646.
8. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 159.
9. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 2. Спр. 679–702.
10. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 118.
11. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 119.
12. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 21. Оп. 1. Спр. 7.
13. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 144.
14. Окіпнюк В.Т. Слідча діяльність органів державної безпеки УРСР (середина 1930-х – початок 1950-х років): історико-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 41–45.
15. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 124.
16. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 141.
17. Окіпнюк В.Т. Юридичний статус місць утримання заарештованих в органах державної безпеки УРСР (1929–1953 роки): історико-правовий аналіз. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2018. № 4(6). С. 117–124.
18. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 143.
19. Окіпнюк В.Т. Юридичне регулювання захисту інформації з обмеженим доступом в Україні в умовах тоталітарного режиму: історико-правовий аналіз. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2018. № 2(24). С. 125–131.
20. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 121.
21. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 122.
22. Центральний державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 16. Спр. 60.
23. Центральний державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 16. Спр. 68.

24. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 140.
25. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 142.
26. Центральний державний архів громадських об'єднань України. Ф. 1. Оп. 16. Спр. 72.
27. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 158.

REFERENCES

1. *Zaitsiev L.O.* (2014) Sudoustrii i sudochynstvo v umovakh voiennoho stanu (1941–1946 rr.). “Judiciary and justice in martial law (1941–1946)”. The Judiciary in Ukraine: Historical Origins, Patterns, Features of Development. Kyiv: “Naukova dumka”. P. 409–424 [in Ukrainian].
2. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 9. Ref. 17 (USSR) [in Ukrainian].
3. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 9. Ref. 18 (USSR) [in Ukrainian].
4. *Okipniuk V.T.* (2018) Radianski orhany viiskovoi kontrrozvidky v Ukraini na pochatkovomu etapi “kholodnoi viiny” (1946–1953). “Soviet counterintelligence bodies in Ukraine in the early stages of the Cold War (1946–1953)”. Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. No. 5. P. 7–13 [in Ukrainian].
5. *Petrov N.V.* (2010) Kto rukovodyl orhanamy hosbezopasnosti, 1941–1954. “Who led the state security organs, 1941–1954”: reference book. Int. about, RGASPI, GARF, CA FSB of Russia. M.: Memorial Island; “Links”. 1008 p. [in Russian].
6. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Galuzey Sovereign Archiv Service of the Bezpeki of Ukraine”. F. 9. Ref. 123 [in Ukrainian].
7. *Kokurin A.I., Petrov N.V.* (2003) Lubiianka: Orhany VChK–OHPU–NKVD–NKHB–MHB–KHB. 1917–1991. “Bodies of the Cheka–OGPU – NKVD – NKGB – MGB – KGB”. 1917–1991. Directory. ed. Acad. A.N. Yakovleva. M.: MFD.768 p. 646 [in Ukrainian].
8. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 9. Ref. 159 [in Ukrainian].
9. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 9. Ref. 679–702 [in Ukrainian].
10. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 9. Ref. 118 [in Ukrainian].
11. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 9. Ref. 119 [in Ukrainian].
12. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 21. Op.1. Ref. 17 [in Ukrainian].
13. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 9. Ref. 144 [in Ukrainian].
14. *Okipniuk V.T.* (2018) Slidcha diialnist orhaniv derzhavnoi bezpeky URSR (seredyna 1930-kh – pochatok 1950-kh rokiv). “Investigative Activity of the USSR State Security Authorities (mid 1930s – early 1950s)”: historical and legal analysis. Journal of the Kyiv University of Law. No. 3. P. 41–45 [in Ukrainian].
15. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 21. Ref. 124 [in Ukrainian].
16. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 21. Ref. 141 [in Ukrainian].
17. *Okipniuk V.T.* (2018) Yurydychnyi status mist utrymannia zareshetovanykh v orhanakh derzhavnoi bezpeky URSR (1929–1953 roky): istoryko-pravovyi analiz. “Legal status of places of detention in the security organs of the USSR (1929–1953): a historical and legal analysis”. Bulletin of the Penitentiary Association of Ukraine. No. 4(6). P. 117–124 [in Ukrainian].
18. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. “Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine”. F. 9. Ref. 143 [in Ukrainian].
19. *Okipniuk V.T.* (2018) Yurydychne rehuliuвання zakhystu informatsii z obmezenym dostupom v Ukraini v umovakh totalitarnoho rezhymu: istoryko-pravovyi analiz. “Legal regulation of protection of information with restricted access in Ukraine under conditions of totalitarian regime: historical and legal analysis”. Information security of the person, society, state. No. 2(24). P. 125–131 [in Ukrainian].

20. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. "Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine". F. 9. Ref. 121 [in Ukrainian].
21. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. "Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine". F. 9. Ref. 122 [in Ukrainian].
22. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskykh obiednan Ukrainy. "Central State Archive of Public Associations of Ukraine". F. 1. Op. 16. Sp. 60 [in Ukrainian].
23. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskykh obiednan Ukrainy. "Central State Archive of Public Associations of Ukraine". F. 1. Op. 16. Sp. 68 [in Ukrainian].
24. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. "Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine". F. 9. Ref. 140 [in Ukrainian].
25. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. "Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine". F. 9. Ref. 142. [in Ukrainian].
26. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskykh obiednan Ukrainy. "Central State Archive of Public Associations of Ukraine". F. 1. Op. 16. Sp. 72 [in Ukrainian].
27. Haluzevyi derzhavnyi arkhiv Sluzhby bezpeky Ukrainy. "Sectoral State Archive of the Security Service of Ukraine". F. 9. Ref. 158 [in Ukrainian].

UDC 351.746.1(477)

Okipniuk Volodymyr,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of the National Academy of the Security Service of
Ukraine, Kyiv, Ukraine

BODIES OF THE MGB OF THE UKRSSR AT THE FINAL STAGE OF THE STALINIST TOTALITARIAN REGIME (1946-1953): HISTORICAL AND LEGAL RESEARCH

The article deals with the historical and legal research on the development of the legal status and activities of the organs of the Moscow City Medical Service in the postwar period. It was established that under the influence of a number of external and internal political factors, changes in the legal status, organizational structure and enforcement activities of the Soviet bodies of state security in Ukraine took place. In the conditions of the beginning of the Cold War, the party-Soviet leadership of the USSR greatly expanded the powers of the established MGB of the USSR in virtually all spheres of the operation of the special service, which strengthened their punitive direction.

Based on the analysis of legal acts, it was determined that the priority directions of the activity of the Soviet secret services in Ukraine at the final stage of the totalitarian regime were: counteraction to the special services of the United States, Britain and their NATO allies, the struggle with the Ukrainian nationalist movement, clandestine religious organizations, the provision of state security, political search, protection of public order in transport, search for agents of former Nazi punitive bodies, protection of state secrets, detention of places of imprisonment, pre-casting correspondence, external observation and operative installation, implementation of radio-intelligence measures, protection of state borders and provision of public safety and special government communications, etc.

The organs of the MGB of the UkrSSR were endowed with many functions that were not peculiar to them, which complicated their activities. At the same time, the

© Okipniuk Volodymyr, 2019

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2019.4\(46\).4](https://doi.org/10.36486/np.2019.4(46).4)

Issue 4(46) 2019

<http://naukaipravoohorona.com/>

extension of the powers of the organs of the Bolshevik Military Bureau of the UkrSSR led to total control over all spheres of the state and public life of the republic, the formation of the regime of “iron curtain”, contributed to the development of large-scale repressions against the general population and a massive violation of fundamental human and civil rights.

Keywords: MDB, soviet state security bodies, stalinist totalitarian regime.

Отримано: 25.10.2019

Рекотов Петро Валентинович,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри загальноосвітніх дисциплін Інженерного
інституту Запорізького національного університету,
м. Запоріжжя, Україна

НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ КОМІСІЙ ІЗ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ НА ТЕРИТОРІЇ, ЗВІЛЬНЕНІЙ ВІД ГІТЛЕРІВСЬКИХ ЗАГАРБНИКІВ

У статті розглядаються нормативні засади діяльності державних комісій із встановлення і розслідування злочинів гітлерівських загарбників та їхніх спільників і заподіяних ними збитків громадянам, колгоспам, громадським організаціям, державним підприємствам СРСР. Показано особливості умов їх створення та участь правоохоронних органів, зокрема НКВС, у цьому процесі.

Створенню комісій передувала низка дипломатичних кроків та діяльність правоохоронних органів, зокрема архівних установ, що перебували у віданні НКВС. Досвід нормативного забезпечення роботи НДК було використано державами, що постраждали від гітлерівської окупації.

Ключові слова: Надзвичайна державна комісія, Українська республіканська комісія, НКВС, укази, постанови, положення, інструкції.

Покарання гітлерівських злочинців за військові злочини на окупованій території СРСР, зокрема УРСР, що стало можливим у результаті їх встановлення Надзвичайною державною комісією (НДК) та Українською республіканською комісією (УРК), мало важливе значення для результатів війни і розвитку подій у повоєнний час. Проблеми відповідальності за злочини, вчинені на окупованих територіях, є актуальними і нині з погляду необхідності врахування історичного правового досвіду для сучасної і майбутньої правової практики у нашій державі, еволюції норм гуманітарного права.

Існує численний масив наукових праць з історії Другої світової війни, у яких використовуються результати діяльності Надзвичайної державної комісії чи мають місце згадки про її роботу. Окремі аспекти, пов'язані зі створенням та діяльністю НДК, відображені у роботах українських авторів та представників інших держав, таких як І. Мищак, С. Стельникович, В. Морозов, М. Колоцей, О. Морін та ін.

Безпосередньо дослідженню діяльності НДК присвячено дисертаційні дослідження і праці вітчизняних та зарубіжних науковців Є. Максимчука, В. Жигло, А. Мухаровської, О. Єпіфанова, А. Гайдашева, Є. Бутенко.

Згаданими та іншими науковцями зроблено вагомий внесок у вивчення питань створення та діяльності державних комісій, однак нормативні засади предметом окремого дослідження не були.

Вчинення військових злочинів закладено безпосередньо у характері війни. Проте злочини гітлерівців за своїми масштабами і проявами перевершували відомі приклади з історії воєн. Це призвело до необхідності створення відповідного механізму боротьби зі злочинами загарбників, важливим організуючим елементом якого стала Надзвичайна державна комісія по встановленню і розслідуванню злочинів гітлерських загарбників.

Її створенню передувала низка кроків дипломатичного характеру радянського керівництва, яке неодноразово оприлюднювало офіційні документи, що відображали його позицію щодо злочинних діянь окупантів із самого початку радянсько-німецької війни. Відомими є ноти Народного комісаріату закордонних справ (НКЗС) СРСР від 25 листопада 1941 р. “Про обурливі звірства німецької влади щодо радянських військовополонених”, від 6 січня 1942 р. “Про повсюдні грабежі, розорення населення і жахливі звірства німецької влади на захоплених ними території”, від 27 квітня 1942 р. “Про жахливі злочини, звірства і насильства німецько-фашистських загарбників у окупованих радянських районах та про відповідальність німецького уряду і командування за ці злочини”. Згадані документи вказані у заяві радянського уряду від 14 жовтня 1942 р. про відповідальність загарбників за злочини, вчинені ними в окупованих країнах Європи [1, с. 57].

Значущою у цьому відношенні була також нота НКЗС СРСР від 11 травня 1943 р. про масове насильницьке вивезення мирного населення і відповідальність за це та використання їх підневільної праці на території Німеччини [2, с. 491].

На невідворотності відплати наголошувалось у Московській декларації, підписаній керівниками Великобританії, США і СРСР 30 жовтня 1943 р. “Про відповідальність гітлерівців за здійснювані звірства”, де зазначалось, що ті німецькі офіцери, солдати і члени нацистської партії, які відповідальні за звірства, вбивства і страти або добровільно брали в них участь, будуть судимі і покарані відповідно до законів тих країн, де ці злочини були скоєні [1, с. 57].

На думку О.Є. Єпіфанова, прологом до офіційного розслідування злочинів гітлерівців слід вважати заходи, санкціоновані наказом Наркома внутрішніх справ СРСР від 25 лютого 1942 р. “Про направлення матеріалів про звірства німецько-фашистських загарбників в Управління державними архівами НКВС СРСР”. Тобто накопиченням і обробкою матеріалів про звірства фашистів першими зайнялися органи НКВС, а точніше – державні архіви, що знаходились на той час у їхньому віданні [3, с. 323–324].

Про необхідність організації слідчої комісії за участю представників громадськості різних націй і політичних вподобань вперше згадується у листі академіка П. Капиці до Й. Сталіна від 8 жовтня 1941 р.

13 січня 1942 р. представники урядів Бельгії, Чехословаччини, Франції, Греції, Люксембурга, Голландії, Норвегії, Польщі і Югославії (окупованих Німеччиною країн) підписали декларацію про покарання гітлерівців та їх співучасників за їхні злочини та колективну ноту, що було ще одним дипломатичним кроком до формування НДК [4, с. 10].

У листі начальника Управління пропаганди і агітації ЦК ВКП (б) Г.Ф. Александрова наркому закордонних справ В.М. Молотову від 20 липня 1942 р. йдеться про те, що “ряд организаций взяли на себя подобный учёт и соби́рание материалов

о преступлениях германской армии. Но эта работа проводилась без единого плана, организована она кустарно, использовать для пропаганды, а особенно после войны, почти невозможно. Все это говорит о необходимости создания Чрезвычайной государственной комиссии, которая занималась бы расследованием и учетом преступлений, зверств, насилий, грабежей немецко-фашистских армий и нанесённого этой армией материального ущерба Советскому государству и советским гражданам...” [5, с. 54].

Надзвичайна державна комісія зі встановлення й розслідування злочинів німецько-фашистських загарбників та їх спільників та завданих ними збитків громадянам, колгоспам, громадським організаціям, державним підприємствам і установам СРСР була створена 2 листопада 1942 р. при Раді Народних Комісарів СРСР Указом Президії Верховної Ради СРСР. Ним на комісію покладалось збирання документальних даних, їх перевірка і підготовка всіх матеріалів про злодіяння гітлерівських злочинців і матеріальні збитки, визначались загальні повноваження та затверджувався персональний склад: М. Шверник (голова), члени – академіки М. Бурденко (відомий хірург), Б. Веденєєв (гідроенергетик, колишній головний інженер Дніпрогесу), Т. Лисенко, Є. Тарле (історик), І. Трайнін (директор Інституту права АН СРСР), В. Гризодубова (відома льотчиця), А. Жданов, митрополит Київський і Галицький Миколай, О. Толстой [6, с. 96–98].

Враховуючи обсяг роботи, навіть реалізуючи надані їй надзвичайні повноваження, маючи такий представницький склад, вона не могла досягти поставленої мети – повного встановлення та розслідування злодіянь гітлерівців на території СРСР – і набула значення передусім координаційного центру [3, с. 326].

5 березня 1943 р. РНК СРСР прийняла Постанову № 299, додатком до якої було затверджене 16 березня 1943 р. “Положення про Надзвичайну державну комісію зі встановлення і розслідування злочинів німецько-фашистських загарбників та їх спільників і заподіяних ними збитків громадянам, колгоспам, громадським організаціям, державним підприємствам та установам СРСР”, яким визначались її завдання, що включали: повний облік скоєних гітлерівськими загарбниками злочинів та заподіяних ними збитків, координацію роботи радянських державних органів, визначення розмірів збитків, заподіяних державі, колгоспам, громадським організаціям, що підлягають відшкодуванню, збитків, заподіяних громадянам СРСР та встановлення розмірів можливої компенсації, встановлення осіб злочинців з метою притягнення їх до суду.

Згідно з Положенням НДК мала, здійснюючи збирання документальних відомостей, їх перевірку, за необхідності публікувати матеріали про злочини нацистів та матеріальні збитки, видавати розпорядження та інструкції з питань, що входять до її компетенції, давати доручення відповідним органам, мати своїх уповноважених на місцях, де передбачалося створення республіканських, крайових (обласних) комісій для сприяння НДК у розслідуванні злочинів (комісій сприяння).

Їх роботу передбачалось здійснювати “через відповідні народні комісаріати і центральні організації СРСР і союзних республік”. Для цього у НДК був створений секретаріат у складі секретаря, 7-ми відділів за напрямками врахування

збитків, інспекторського відділу та архіву НДК. Відомо, що 3 квітня 1942 р. було затверджено штат комісії у кількості 116 осіб та кошторис в сумі 2 млн 669 тис. крб. Вже на початку 1944 р. діяло 19 обласних і республіканських комісій [4, с. 10].

Важливе значення для роботи НДК взагалі і, особливо, для визначення форм і методів роботи, мали інструкції, розроблені ще на початковому етапі її діяльності.

На засіданні НДК, що відбулося 15 березня 1943 р. була дана вказівка щодо підготовки проектів інструкцій “Про облік фактів убивств мирних жителів, насильств окупантів над беззахисними людьми, жінками, дітьми, старими, а також фактів виведення радянських людей у німецьке рабство і про облік шкоди, заподіяної громадянам СРСР”, “Про облік шкоди, заподіяної художнім, культурним та історичним цінностям народів СРСР, а також будівлям, обладнанню і начинню релігійних культів”. Наркомату фінансів СРСР та начальнику Центрального статистичного управління СРСР було доручено у п’ятиденний термін підготувати проекти інструкцій про облік шкоди державним, кооперативним і громадським підприємствам, установам і організаціям, а також колгоспам.

Їх прийняли на засіданні НДК 14 квітня 1943 р., а 7 травня 1943 р. була схвалена Постановою РНК СРСР № 493 і вступила в дію узагальнена “Інструкція з обліку збитків, заподіяних німецько-фашистськими загарбниками і їх співниками державним, кооперативним і громадським підприємствам, установам і організаціям”, що визначала завдання наркоматам СРСР і союзних республік, виконкомам, включала вказівки щодо правил складання актів, їх змістовного наповнення, у додатку – зразок акта № 9 з обліку збитків, регламентувала порядок їх оброблення і застосування цін для обліку тощо [7, с. 56]. Обсяг та характер збитків, заподіяних народному господарству, обраховували, залучаючи галузеві наркомати та органи виконавчої влади на місцях. Тож в основу роботи комісій було покладено адміністративно-територіальний і галузевий принципи організації діяльності.

Крім того, були затверджені НДК 31 травня 1943 р. та схвалені Постановою № 667 “Про цінники та інструкції щодо їх застосування для обліку збитків, заподіяних німецько-фашистськими загарбниками і їх співниками державним, кооперативним і громадським підприємствам, установам і організаціям, а також колгоспам” від 17 червня 1943 р. два документи: “Інструкція про порядок встановлення і розслідування злочинів німецько-фашистських загарбників та їх співників” та “Інструкція про порядок обліку збитків, заподіяних громадянам СРСР та їх майну вторгненням і розбійницькими діями німецько-фашистських окупантів та їх співників”. Спираючись на них, визначались ціни на одиницю виміру будівель, споруд, на різне устаткування, техніку, майно і худобу, якими необхідно було керуватися при обчисленні збитків, вони містили зразки індивідуального акта, форми колективного акта-списка, форми зведеної відомості – підсумково-узагальнюючого документа обліку збитків, заподіяних громадянам. Інструкції містили жорсткі терміни складання актів, визначали їх форми і правила тощо [8].

У 1941–1943 роках збором свідчень про діяльність окупантів, зокрема тих, що діяли на території зони військового управління, займалось Управління державними архівами (УДА) НКВС України та місцеві державні архіви (архівні

установи входили до структури НКВС, а після його реорганізації з 1947 року до МВС УРСР). Тож збір свідчень злочинів гітлерівських окупантів на території української республіки розпочався ще до створення Української республіканської комісії з обліку збитків і злочинів, заподіяних німецько-фашистськими загарбниками.

Відповідно до циркуляру Наркомату внутрішніх справ від 16 лютого 1942 р. № 1 “Про виявлення, концентрацію і охорону документальних матеріалів Вітчизняної війни радянського народу проти фашистських загарбників” [9, с. 102], вимагалось, щоб усі керівників управлінь НКВС в областях відразу після звільнення населених пунктів організовувати “збір документів окупаційного періоду”. З цією метою спеціальні виїзні комісії (опергрупи НКВС) у складі співробітників архівних установ організовували збір документації німецьких військових комендатур, гестапо, управ та інших органів окупаційної влади [10, с. 450].

Українська республіканська комісія була створена за Постановою РНК СРСР від 5 березня 1943 р. № 299, що передбачала створення республіканських, крайових (обласних) комісій. Відомості щодо складу містяться у Постанові ЦК КП(б)У від 27 квітня 1943 р. [11, с. 93] та Постанові РНК УРСР від 4 квітня 1943 р. № 108, що визначила такий склад УРК: М. Хрущов (голова), члени – Л. Корнієць, В. Сергієнко, О. Довженко [8, с. 61]. Основа нормативного підґрунтя організації діяльності Української республіканської комісії була та ж, що й для НДК.

По мірі визволення території СРСР, зокрема УРСР, відбувалось створення обласних і районних комісій зі встановлення та розслідування фактів злочинів. Їх склад визначався Положенням НДК. Згодом ЦК ВКП(б) видав вказівку, що обласну комісію обов’язково мають очолювати перший секретар обкому і голова облвиконкому, а членами комісії мають бути: начальник УНКВС, голова облплану та представник від громадськості [4, с. 11]. До складу сільських комісій входили найчастіше голова сільради, її секретар та місцеві активісти селяни. Районні комісії включали партійних та державних керівників, представників органів НКВС, райвійськкоматів, комсомолу, підприємств та установ. Наприклад, при розслідуванні дій окупантів, пов’язаних із вивезенням мирних громадян на примусові роботи, застосовувалось їх опитування, що, як правило, здійснювалось уповноваженими комісій сприяння чи дільничими місцевих органів НКВС [7, с. 56]. На думку А.О. Мухаровської, є підстави говорити про повну підпорядкованість діяльності комісій органам НКВС [8, с. 8].

Враховуючи наказ голови НДК М. Шверніка, за яким місцеві комісії мали відправляти первинні документи-звіти безпосередньо НДК, що здійснювала і методичне керівництво і надавала практичну допомогу місцевим комісіям, основна робота УРК полягала у “зведенні даних по республіці та постачанні інструкціями та формами обліку НДК місцеві комісії” [12, с. 28].

Після створення УРК, окрім оперативних груп УДА НКВС України, працювали й інші робочі групи, що представляли різні комісії (робоча група при Державному архівному управлінні НКВС УРСР, що контактувала з обласними комісіями республіканської НДК (утворена за постановою РНК УРСР від 12 листопада 1943 р. № 441 у складі 15 осіб на чолі з П.І. Павлюком) та Комісія

з історії Великої Вітчизняної війни при АН УРСР) [13, с. 29, 45]. Вони активно співпрацювали з представниками різних місцевих органів, зокрема прокуратури, інших підрозділів у структурі НКВС (пізніше – МВС). Згідно з Директивою МВС СРСР від 03.12. 1946 р. № 285 “Про виявлення військових злочинців серед військовополонених та інтернованих німців”, пропонувалось залучати співробітників МВС до таборів, де утримувались військовополонені з метою виявлення тих, хто підпадає під категорію злочинців [2, с. 510].

Досвід, накопичений по створенню та нормативному забезпеченню діяльності НДК, виявився затребуваним. На прохання посольства Франції до НКЗС СРСР були надані цінники та інструкції щодо правил обліку будівель, що постраждали від війни, і визначення ступеня їх руйнування у відсотках. У такому ж зверненні МЗС Югославії від 18 липня 1945 р. йшлося про потребу у використанні Положення про НДК та керівні матеріали по її роботі [7, с. 60].

З огляду на наведене вище, Надзвичайні державні комісії являли собою централізовану систему органів зі встановлення і розслідування злочинів німецько-фашистських загарбників та їхніх спільників і заподіяних ними збитків, були створені і діяли на основі відповідного указу Президії Верховної Ради СРСР і постанов РНК СРСР, керуючись при цьому вимогами Положення про Надзвичайну державну комісію та інструкціями, що визначали завдання наркоматам СРСР і союзних республік, форми і методи роботи. Створенню комісій передувала низка дипломатичних кроків та діяльність правоохоронних органів, зокрема архівних установ, що перебували у віданні НКВС. Досвід нормативного забезпечення роботи НДК було використано державами, що постраждали від гітлерівської окупації. Зазначене та актуальність боротьби з порушеннями законів і звичаїв війни у сьогоденні, необхідність удосконалення змісту гуманітарного права спонукає до подальшого вивчення окресленої проблеми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Морозов В., Колоцей М.* Уголовное преследование нацистских преступников за злодеяния, совершенные на территории Беларуси. Законность и правопорядок. 2015. № 4. С. 55–60.
2. *Морин А.Е.* Уголовное преследование нацистских преступников. Работа советских правоохранительных органов по установлению и расследованию военных преступлений против мира и человечности. Советские и немецкие военнопленные в годы Второй мировой войны. Дрезден-Минск, 2004. 512 с.
3. *Епифанов А.Е.* Сталинградские органы внутренних дел в борьбе с гитлеровскими военными преступниками (1942–1943 гг.). Historia Provinciae – Журнал региональной истории. 2019. Т. 3. № 1. С. 318–370.
4. *Максимчук Є.* Діяльність Державних комісій з розслідування злочинів нацистів на території України (1941–1951 рр.): типово-видовий склад та інформаційний потенціал джерельного комплексу: автореф. дис. ... канд. іст. наук. К., 2007. 20 с.
5. *Гайдашев А.В.* Чрезвычайная государственная комиссия по расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников в период Великой Отечественной войны (на материалах Сталинградской области). Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 6(297). История. Вып. 54. С. 53–56.
6. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. – июль 1956 г. / под ред. к.ю.н. Мандельштам Ю.И. Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1956. 535 с.
7. *Епифанов А.Е.* Организационные и правовые основы деятельности комиссий по установлению и расследованию гитлеровских злодеяний. LEGAL CONCEPT = Правовая парадигма, 2017. № 4. С. 54–61.

8. *Мухаровська А.О.* Діяльність державних комісій щодо обліку збитків, заподіяних нацистськими загарбниками господарству і населенню у Волинській та Рівненській областях: дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. Державний комітет архівів України. Луцьк, 2015. 337 арк.: іл. URL: <https://ra.eenu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/06/Muharovska-A.O.-dysertatsiya.pdf> (дата звернення: 01.10.2019).

9. *Мищак І.* Діяльність архівних установ України в роки Великої Вітчизняної війни. Історія України. Маловідомі імена, події, факти: зб. статей. Вип. 26. 2004. С. 96–108.

10. *Жигло В.* Джерелознавчі дослідження та видання документів зони військового управління вермахту у період 1942–1991 років. Наукові записки. Збірник праць молодих вчених та аспірантів. 2008. С. 449–461.

11. *Максимчук Є.* Огляд фонду Української республіканської комісії з обліку збитків і злочинів, заподіяних німецько-фашистськими загарбниками. Студії з архів. справи та документознавства. 2006. Т. 14. С. 92–94.

12. Цит. по: Україна під нацистською окупацією: спалені села (1941–1944 рр.): анотований покажчик / за ред. В.Ф. Солдатенка; авт.-упорядники: Бутко С.В. та ін. К.: ДП НВЦ “Пріоритети”, 2012. 362 с.

13. *Себта Т.М.* Документальні фонди німецької окупаційної влади 1941–1944 рр. у державних архівах України: аналіз інформаційного потенціалу. Архіви України. 2010. № 2(268). С. 23–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ay_2010_2_3. (дата звернення: 01.10.2019).

REFERENCES

1. *Morozov V., Kolotsei M.* (2015). Uholovnoie presledovanie natsistskikh prestupnikov za zlodeianii, sovershennie na territorii Belarusi. “Criminal prosecution of Nazi criminals for atrocities committed in Belarus”. Law and order. No. 4. P. 55–60 [in Russian].

2. *Morin A.Ye.* (2004). Uholovnoie presledovaniie natsistskikh prestupnikov. Rabota sovetskikh pravookhranitelnykh orhanov po ustanovleniiu i rassledovaniuu voiennykh prestuplenii protiv mira i chelovechnosti. “The prosecution of Nazi criminals. The work of Soviet law enforcement agencies to establish and investigate war crimes against peace and humanity”. Soviet and German prisoners of war during the Second World War. Dresden-Minsk. 512 p. [in Russian].

3. *Yepifanov A.Ye.* (2019). Stalinhradskiiie orhany vnutrennikh del v borbe s gitlerovskimi voyennymi prestupnikami (1942–1943 gg.). “The Stalingrad internal affairs bodies in the fight against Nazi war criminals (1942–1943)”. Historia Provinciae – Journal of Regional History. 2019. Vol. 3. No. 1. P. 318–370 [in Russian].

4. *Maksymchuk Ye.* (2007). Diialnist Derzhavnykh komisii z rozsliduvannia zlochyniv natsystiv na terytorii Ukrainy (1941–1951 rr.): typovo-vydovyi sklad ta informatsiinyi potentsial dzherelnoho kompleksu. “Activities of the State Commissions for the Investigation of Nazi Crime in Ukraine (1941–1951): Typical Species Composition and Information Potential of the Source Complex”: author. diss. Cand. Histor. Sciences. K. 20 p. [in Ukrainian].

5. *Haidashev A.V.* (2013). Chrezvychaynaya gosudarstvennaya komissiya po rassledovaniyu zlodeianii nemetsko-fashistskikh zakhvatchikov i ikh soobshchnikov v period Velikoi Otechestvennoi voyny (na materialakh Stalinhradskoi oblasti). “Extraordinary state commission to investigate the atrocities of the Nazi invaders and their accomplices during the Great Patriotic War (based on materials from the Stalingrad region)”. Bulletin of Cheliabinsk State University. No. 6(297). Istoriia. Vol. 54. P. 53–56 [in Russian].

6. Sbornik zakonov SSSR i ukazov Prezidiuma Verkhovnoho Soveta SSSR. “Collection of USSR laws and decrees of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR. 1938 – July 1956” / under the editorship of Ph.D. Mandelstam Yu.I. Moscow: State Publishing House of Legal Literature, 1956. 535 p. [in Russian].

7. *Yepifanov A.Ye.* (2017). Organizatsionnye i pravovye osnovy deiatelnosti komissii po ustanovleniiu i rassledovaniuu gitlerovskikh zlodeianii. “Organizational and legal basis for the activities of commissions to identify and investigate Hitler’s crimes”. LEGAL CONCEPT = Legal Paradigm. No. 4. P. 54–61 [in Russian].

8. *Mukharovska A.O.* (2015). Diialnist derzhavnykh komisii shchodo obliku zbytkiv, zapodiianykh natsystskymy zaharbnymy gospodarstvu i naselenniu u Volynskii ta Rovenskii oblastiakh. “Activities of state commissions for accounting of losses caused by Nazi invaders to the economy and population in Volyn and Rivne regions”: diss. ... Cand. of Historical Sciences: 07.00.01. State Committee of Archives of

Ukraine. Luts'k. 337 pages.: ill. URL: https://ra.eenu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/06/Muharov-ska_A.O.-dysertatsiya.pdf (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].

9. *Myshchak I.* (2004). Dialnist arkhivnykh ustanov Ukrainy v roky Velykoi Vitchyznians'koi viiny. "Activities of the archival institutions of Ukraine during the Great Patriotic War". History of Ukraine. Little known names, events, facts: coll. articles. No. 26. P. 96–108 [in Ukrainian].

10. *Zhyhlo V.* (2008). Dzhereloznavchi doslidzhennia ta vydannia dokumentiv zony viiskovoho upravlinnia vermakhtu u period 1942–1991 rokiv. "Source research and publication of documents of the Wehrmacht military management zone in the period 1942–1991". Naukovi zapysky. Collected Works of Young Scientists and Graduate Students. P. 449–461 [in Ukrainian].

11. *Maksymchuk Ye.* (2006). Ohliad fondu Ukrain'skoi respublikans'koi komisii z obliku zbytkiv i zlochyniv, zapodiianykh nimets'ko-fashyist'skymy zaharbnymy. "Review of the Fund of the Ukrainian Republican Commission for Accounting for Losses and Crimes Caused by Nazi Invaders". Studios from the archive. cases and documentary science. T. 14. P. 92–94 [in Ukrainian].

12. Tsyt. po: Ukraina pid natsyist'skoiu okupatsiieiu: spaleni sela (1941–1944 rr.): anotovanyi pokazhchyk. "Quotation. by: Ukraine under Nazi occupation: burnt villages (1941–1944): annotated index / ed. V.F. Soldatenko; authored by: Butko S.V. etc. K.: State Enterprise "Priorytety" State Enterprise, 2012. 362 p. [in Ukrainian].

13. *Sebta T.M.* (2010). Dokumentalni fondy nimets'koi okupatsiinoi vlady 1941–1944 rr. u derzhavnykh arkhivakh Ukrainy: analiz informatsiinoho potentsialu. "Documentary Foundations of the German Occupation Authority of 1941–1944 in the State Archives of Ukraine: Analysis of Information Potential". Archives of Ukraine. 2010. No. 2 (268). Pp. 23–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ay_2010_2_3. (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].

UDC 94 (477)"1939/1945":34

Rekotov Petro,

Candidate of Juridical Sciences, Docent,

Associate Professor at the Department of the Engineering Institute

Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, Ukraine

NORMATIVE BASES OF PUBLIC BOARDS OF INQUIRY CRIMES IN THE TERRITORY LIBERATED FROM HITLER'S INVADERS

In the article normative bases of the public boards of establishing and investigating crimes of Hitler's invaders and their accomplices and damage caused by them to citizens, collective farms, public organizations, state enterprises of the USSR are considered. Their investigations by the Emergency State Commission (ESC) and the Ukrainian Republican Commission (URC) made it possible to punish Hitler's criminals for war crimes in the occupied territory of the USSR, in particular the Ukrainian SSR, and was of great importance for the result of the war and the development of events in the post-war period.

The publication raises the problems of responsibility for crimes committed in the occupied territories, and currently is relevant from the point of view of the need to take into account historical legal experience for modern and future legal practice in our state and the evolution of humanitarian law.

There is a growing view that the commission of war crimes is embedded in the nature of the war, but the crimes of Hitlerites in their scope and manifestations exceeded the known examples from the history of wars, and this, accordingly, led to the need to create a mechanism to combat the atrocities of invaders, an important

organizing element of which was the emergency state commission to establish and investigate the crimes of Hitlerite invaders.

Material of the article confirms that the establishment of commissions was preceded by a number of diplomatic steps of the USSR and representatives of the governments of Belgium, Czechoslovakia, France, Greece, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Poland and Yugoslavia (i.e. the countries occupied by Germany), the activities of law enforcement agencies, in particular archival institutions under the jurisdiction of the NKVD, as well as illustrated by the participation of law enforcement agencies in this process.

Based on documentary evidence, it is reasonable that the state emergency commissions were a centralized system of bodies for the establishment and investigation of the atrocities of the German invaders and their accomplices and the damage caused by them, were established and acted on the basis of the relevant Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR (the commission was charged with collecting documentary data, checking them and preparing all the materials on the atrocities of Hitler's criminals and material damage, determining the general powers and approval of the personnel) and resolutions of the USSR SNC, guided by the requirements of the Regulations on the Extraordinary State Commission and instructions, determined the tasks of the drug addicts of the USSR and the Union republics, the forms and methods of their work.

The peculiarities of the conditions for the establishment of commissions are shown, in particular, the formation of regional and district commissions to establish and investigate the facts of crimes took place as the territory of the USSR and the Ukrainian SSR was liberated. Their composition was determined by the Regulations of the NDC.

The author provides evidence confirming the fact that he is interested in the experience of normative support of the work of the Extraordinary State Commissions with a view to its use by the states that suffered from Hitler's occupation (France, Yugoslavia).

Keywords: Emergency State Commission, Ukrainian Republican Commission, NKVD, decrees, resolutions, regulations, instructions.

Отримано: 25.10.2019

Шопіна Ірина Миколаївна,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
м. Львів, Україна
ORCID ID 0000-0003-3334-7548

РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

У статті досліджено особливості феномена правової культури в сучасному українському суспільстві. Автор виокремлює три групи факторів, які здійснюють негативний вплив на рівень правової культури. Перша група факторів пов'язана з поведінкою національних еліт та її наслідуванням громадськістю; друга обумовлена впливом інформаційних технологій, а третя – з діяльністю великих корпорацій у сфері реалізації ними своїх маркетингових стратегій. Автор розглядає можливості коригування впливу означених груп факторів і подолання тенденцій правового нігілізму в українському суспільстві.

Ключові слова: *правова культура, правова поведінка, правосвідомість, наслідування, наратив, інформаційні технології.*

Проблеми підвищення рівня правової культури є дуже важливими сьогодні, коли в Україні здійснюється масштабне реформування системи державної влади й усі учасники суспільних відносин тим чи іншим чином дотичні до процесу кардинальних змін у системі відносин між державою та громадянином, органами публічної влади та суб'єктами господарської діяльності тощо. Вплив правової культури на всі аспекти розвитку особистості (її світогляд, ціннісні орієнтації, правову поведінку) важко переоцінити.

Разом з тим українською видається практична реалізація завдань щодо формування високого рівня правової культури у представників різних соціальних груп – державних службовців, правоохоронців, військовослужбовців тощо. Тривала і кропітка робота щодо подолання правового нігілізму несподівано знецінюється, якщо представники соціальних груп, котрі традиційно оцінюються як ті, що досягли успіху (переважно кар'єрного та/або матеріального), відверто демонструють зневагу до дотримання правових норм. На відміну від теоретичних конструкцій, сприйняття яких часто ускладнено через об'єктивні та суб'єктивні причини, власний приклад осіб, що знаходяться на вищих щаблях суспільного визнання, є дуже дієвим і не потребує аналізу (внаслідок дії психологічного механізму наслідування). Водночас саме становище носіїв правового нігілізму, поведінка яких виступає предметом наслідування широких мас громадян, вирізняється тим, що здійснення коригуючих впливів на них ординарними методами видається мало-ефективним (а протестна активність суспільства має свою межу застосування). Однак зазначене не означає, що завдання формування високого рівня правової культури має бути знято з порядку денного. Проте вже можна констатувати

застарілість багатьох теоретичних напрацювань у досліджуваній сфері і необхідність вироблення нових наративів, застосування яких дасть змогу знизити кількість порушень правових приписів представниками держави. Указане слугує підтвердженням актуальності та важливості дослідження тенденцій розвитку правової культури в сучасних умовах державотворення.

Проблеми правової культури розглядали у своїх роботах В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.О. Ганзенко, В.В. Демічева, А.І. Карась, В.К. Колпаков, М.В. Кравчук, О.В. Кузьменко, О.Л. Лукаш, Н.М. Оніщенко, О.Є. Проць, І.В. Осика, О.Ф. Скакун, С.М. Скуріхін, С.С. Сливка, С.Р. Станік, С.Г. Стеценко, Ю.М. Тодика, М.Ф. Целуйко та інші вчені. Водночас швидкість перебігу змін у змісті та особливостях суспільних відносин, зумовлених пануванням тенденцій метамодерну, підвищення ролі транскордонності, розвиток інформаційних технологій обумовлюють необхідність дослідження феномена правової культури з урахуванням новітніх реалій.

Мета написання статті – визначення актуальних тенденцій розвитку правової культури в сучасних умовах державотворення.

На жаль, останнім часом актуальний рівень правової культури в суспільстві не можна визнати високим. Причини цього явища пов'язані, на нашу думку, з трьома основними факторами. По-перше, це фактор, пов'язаний із відображенням у діяльності суб'єктів суспільних відносин поведінки представників найвищих щаблів державного управління. Коли високопосадовці систематично демонструють нехтування правовими нормами, це формує поведінку інших суб'єктів суспільних відносин, для яких такі дії означають ту межу дозволеного, яка може бути реалізована будь-якою особою без ризику зазнати певних санкцій. За умови, коли одночасно діють два наративи: 1) дотримуватися вимог закону і 2) увійти до складу національної політичної, управлінської, фінансової еліти може лише той, хто порушує закон), то дія першого з них повністю нівелюється впливом другого. Тому дуже важливою (зокрема, у державі, яка декларує себе як правову) є бездоганність правослужняної поведінки осіб, які обіймають посади державних службовців, керівників правоохоронних органів, політичні посади й які мають демонструвати своєю щоденною поведінкою необхідність дотримуватися правових приписів.

Друга група факторів пов'язана із впливом інформаційних технологій, що обумовлює певне розмивання кордонів між реальним і віртуальним. Будь-яка людина може цілком зануритися в альтернативні види реальності (соціальних мереж, комп'ютерних ігор тощо), або, як деякі емігранти, котрі не в змозі вивчити мову країни перебування, продовжувати послугуватися інформаційним контентом країни свого походження. Це сприяє розмиванню критеріїв оцінювання правослужняності поведінки й підвищенню ролі імпульсивних факторів прийняття рішень. Така ситуація слабо регулюється правом, оскільки віртуальна реальність обумовлює відсутність тих чи інших бар'єрів та заборон, за винятком загальновизначаних правопорушень у цій сфері (порнографія, торгівля людьми, наркотичними засобами та зброєю). Проте водночас можливість держави впливати на другу групу факторів зниження рівня правової культури є цілком імовірною в умовах навчальної діяльності, коли в людини лише формуються критерії оцінювання власної поведінки.

Третя група факторів пов'язана з діяльністю великих корпорацій у сфері реалізації ними своїх маркетингових стратегій, метою яких є стимулювання певної споживацької поведінки. Особливістю такої діяльності в сучасних умовах є активний вплив під час реалізації вказаних стратегій на релігійні, ідеологічні, електоральні, сімейні, сексуальні та інші види поведінки суб'єктів суспільних відносин, які можуть симулювати купівлю певних товарів та послуг. За таких умов на глобальному рівні відбувається формування певних стандартів поведінки, які вважаються найбільш прийнятними. Класичним прикладом подібної поведінки є їхня реалізація маркетингової компанії Moneyveo, під час якої було проведено масштабне соціологічне дослідження, за результатами якого було виокремлено декілька типів споживачів. Для того, щоб з'ясувати, які саме риси їм притаманні, за результатами цього дослідження було виявлено типовий портрет споживача кредитних послуг, до рис якого було віднесено: егоїзм (егоцентризм), бажання задовольняти свої потреби тут і тепер, прагнення демонструвати нарцисистичні риси своєї поведінки, домагаючись тим самим захоплення тих, хто їх оточує. Ця компанія була визнана найуспішнішою з-поміж інших маркетингових компаній в Україні, і, за її результатами, на 40 % зросла кількість сеансів на користувача на сайті компанії. На 40 % зросла кількість сеансів на користувача, на 46 % – перегляди сторінок сайту, на 17 % – кількість транзакцій, на 10 % – запити на кредит від існуючих клієнтів. І, найголовніше, кількість людей, які збираються скористатися сервісом Moneyveo, зросла з 22 % до 67 % [1].

Який стосунок усе це має до динаміки рівня правової культури? Вважаємо, що безпосередній. Якщо більш детально проаналізувати тип споживача, який формується під час застосування описаних вище впливів, можна переконатися, що руйнівному впливу піддається така риса характеру як відповідальність за свої дії, оскільки наслідки поведінки активних споживачів кредитних послуг залишаються поза кадром і складається спотворене уявлення про те, що кредитування сприяє лише підвищенню якості життя людини й не тягне за собою жодних негативних наслідків. Тим самим формується певне маніпулювання індивідуальною поведінкою певної особистості і підштовхування її до бездумного задоволення будь-яких матеріальних потреб, без осмислення того, яким чином це вплине на поведінку її сім'ї, партнерів тощо. Відповідно, формується так званий імпульсивний тип поведінки, для якого схвалення оточуючих нового гаджета знаходиться серед пріоритетних життєвих цінностей, а бажання дотримуватися правових приписів – серед незначущих. Ми повністю поділяємо думку дослідників кримінології постмодерну О.М. Литвинова і Ю.А. Орлова, які вважають, що постмодерн характеризується інтенсивним скептицизмом щодо науки, релятивізацією всіх знань. Релятивними (відносними) є й соціальні конструкти – цінності, норми, те, що називають злочинністю, а також саме суспільство як джерело злочинів [2, с. 17].

Третя група факторів зниження рівня правової культури найбільш складно піддається коригуванню, оскільки ґрунтується на об'єктивних економічних законах світової глобалізації.

Слід також зауважити, що міжнародний збройний конфлікт на сході України, який триває вже шостий рік, окрім традиційних питань щодо визначення рівня

правової культури суддів, поліцейських, прокурорів, державних службовців, актуалізував питання щодо рівня правової культури військовослужбовців. Вирішення масштабних завдань щодо вдосконалення функціонування сектора безпеки і оборони не видається можливим без наявності високомотивованого особового складу Сил оборони, який має всі необхідні для ефективного здійснення своїх обов'язків знання, вміння, навички, професійні цінності та мотивацію. Зазначене виводить на перший план проблему визначення та підвищення правової культури військовослужбовців, рівень якої впливає на ціннісно-мотиваційні якості особистості.

Термін “правова культура військовослужбовця” ми розуміємо як сукупність його правових цінностей, правових знань, вмінь та навичок, які в сукупності детермінують його правову поведінку. Поза сумнівом, у наукових джерелах трапляються й інші дефініції вказаного поняття, однак їх сутність також переважно охоплює когнітивний, ціннісний і поведінковий рівні структури особистості.

Слід зауважити, що спроби визначити й описати рівні (типи) в дослідженнях з юридичних, психологічних та інших наук. Так, заслуговує на увагу дослідження С.М. Скуріхіна, який розглядає правову культуру військовослужбовців Збройних Сил України як безпосередньо пов'язану з їх правовим статусом. Статусна правова культура військовослужбовців, на думку автора, є станом їх правового розвитку, відображеним у рівні знань, та розуміння військовослужбовцями своїх статусних прав і обов'язків, а також у їх правовій поведінці. Функціями статусної правової культури військовослужбовців є: інформаційно-правова, регулятивна, комунікативна, ціннісно-нормативна, правосоціалізаторська [3, с. 102–103]. Особливу цінність для розвитку правових досліджень правової культури військовослужбовців становить, на нашу думку, дослідження, яке провели О. Сивак, В. Дурач, котрі розглянули досліджуваний феномен в аспекті врахування актуального рівня його розвитку у правовій роботі [4]. Використовуючи запропоновану науковцями диференціацію рівнів правової культури, ми спробували наблизити її до умов сучасності та провести емпіричне дослідження з метою визначення самооцінки військовослужбовцями стану розвитку правової культури у Збройних Силах України. Дослідження, у якому брали участь військовослужбовці – слухачі курсів підвищення кваліфікації та перепідготовки офіцерського та сержантського складу за різними військово-обліковими спеціальностями зі всіх регіонів України, які проходили навчання у період 2017–2019 рр. у Військовому інституті Київського національного університету імені Тараса Шевченка (опитано 128 осіб), безумовно, має пілотний характер. Разом з тим, на нашу думку, його результати становлять інтерес для розуміння самооцінювання правової культури військовослужбовцями.

Дослідження дало змогу виокремити п'ять рівнів правової культури військовослужбовців. *Перший* – правові знання безсистемні, правові положення розуміються поверхнево, мають місце помилкові чи хибні уявлення про зміст деяких статей законів, статутів (54 % опитаних). *Другий* – формальні правові знання, які в конкретній життєвій чи службовій ситуації не можуть застосовуватися наявних проблем, існує багато недоліків правової підготовки (26 %). *Третій* – аналітичні правові знання, наявні вміння аналізувати свої вчинки та вчинки товаришів, співвідносити їх характер і наслідки з вимогами положень законів і

статутів, у поєднанні з пасивним ставленням до правової самоосвіти як засобу розширення правового світогляду (10 %). *Четвертий* – активні правові знання, здатність керуватися ними у службових та позаслужбових ситуаціях, поглиблення своїх правових знань, здатність приймати правові рішення у конфліктних ситуаціях (8 %). *П'ятий* – правові знання трансформуються у правові переконання, зразкову військову дисципліну, сумлінне виконання військових обов'язків (2 %). На нашу думку, розподіл вказаних результатів свідчить про можливість застосування вказаної методики [4] (з урахуванням необхідності її модифікації) у подальших дослідженнях правової культури військовослужбовців.

Поза сумнівом, наведені в цій статті аспекти підвищення рівня правової культури розкривають лише деякі аспекти цього безмежного правового феномена. Водночас можна зробити декілька висновків, які окреслюють актуальні тенденції в досліджуваній сфері. По-перше, у суспільстві метамодерну простежується постійне зниження ролі права як універсального регулятора суспільних відносин, і ці тенденції, на нашу думку, будуть лише посилюватися. По-друге, це зовсім не означає рух людської цивілізації в бік хаосу і анархії. Як відомо, “природа не терпить пустоти”, і одночасно підвищується значення транспарентності фінансових операцій, руху у просторі, активності у мережі Інтернет тощо. З року в рік суспільство стає дедалі прозорішим, що змінює механізм дотримання правових приписів. Якщо раніше правослужняна поведінка потребувала ознайомлення зі змістом правової норми, усвідомлення можливості її реалізації у своїй поведінці та її інтеріоризації, то тепер вказані етапи можуть виявитися зайвими, оскільки певна частина суб'єктів суспільних відносин буде орієнтуватися на утримання від дій, які за допомогою певних інформаційних технологій можуть стати відомими широким колам громадськості, керівництву, колегам, знайомим і зумовити суспільний резонанс. При цьому вони можуть взагалі не знати змісту правових норм, що обмежують їх поведінку, а їхня активність буде викликана виключно матеріально-економічними, кар'єрними (не втратити добре оплачувану роботу чи виборну посаду) чи емоційними факторами. І, по-третє, на нашу думку, методи вербального відтворення поглядів щодо цінності правової культури і правової поведінки за таких умов є неефективними і завжди будуть програвати іншим, описаним вище, впливам на поведінку особистості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Як виміряти ефективність креативу? URL: <https://www.slideshare.net/saksonia/moneyveo-138144388> (дата звернення: 11.09.2019).
2. Литвинов О.М., Орлов Ю.В. Нариси з кримінології постмодерну. Харків: Право, 2019. 278 с.
3. Скуріхін С.М. Особливості правової культури військовослужбовців. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 18. С. 101–105.
4. Сивак О., Дурач В. Виховання правової культури військовослужбовців – невідкладне завдання кадрової політики у Збройних Силах України. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2007. С. 90–95.

REFERENCES

1. Yak vymiryaty efektyvnist kreatyvu? “How to Measure Creative Effectiveness?” URL: <https://www.slideshare.net/saksonia/moneyveo-138144388> (date of application: 11.09.2019) [in Ukrainian].

2. *Lytvynov O.M., Orlov Yu.V.* (2019) *Narysy z kryminolohii postmodernu*. “Essays on Criminology Postmodern Kharkiv”. Kharkiv: Pravo. 278 p. [in Ukrainian].

3. *Skurikhin S.M.* (2003) *Osoblyvosti pravovoi kultury viiskovosluzhbovtziv*. “Features of Legal Culture of Servicemen”. *Actual Issues of the State and Law*. Iss. No. 18, P.101-105 [in Ukrainian].

4. *Syvak O., Durach V.* (2007) *Vykhovannia pravovoi kultury viiskovosluzhbovtziv – nevidkladne zavdannia kadrovoi polityky u Zbroinykh sylakh Ukrainy*. “Education of the Legal Culture of Military Personnel as an Urgent Task of Personnel Policy in the Armed Forces of Ukraine”. *The Ukrainian National Idea: Realities and Prospects for Development*. P. 90–95 [in Ukrainian].

UDC 340.132.1

Shopina Iryna,

Doctor of Juridical Sciences, Full Professor,
Professor at the Department of Administrative and Legal Disciplines
of Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, Ukraine
ORCID ID 0000-0003-3334-7548

DEVELOPMENT OF LEGAL CULTURE IN MODERN CONDITIONS OF STATE FORMATION

Research paper studies the features of legal culture phenomenon in modern Ukrainian society. The author identifies three groups of factors that have a negative impact on the level of legal culture. The first group of factors is related to the behavior of national elites and the psychological mechanism of imitation. The second group of factors is due to the influence of information technologies and the emergence of numerous “alternative” realities. The third group of factors is related to the activities of large corporations in the implementation of their marketing strategies, the purpose of which is to stimulate certain consumer behavior. The author considers the possibilities of adjusting the influence of these groups of factors and overcoming the tendencies of legal nihilism in Ukrainian society.

Special attention is drawn to the analysis of legal culture of military men. The author defines the legal culture of a serviceman as the totality of his legal values, legal knowledge, skills that together determine his legal behavior. The paper considers five levels of legal culture of servicemen distinguished on the basis of empirical research.

Paper contains the following conclusions from the results of the study. The constant decline in the role of law as a universal regulator of public relations is a characteristic feature of a metamodern society. However, this does not mean the movement of human civilization towards chaos and anarchy. At the same time, the importance of transparency of financial transactions, movement in space, activity on the Internet is increasing. Society is becoming more transparent, the mechanism of compliance with legal regulations is changing. A person can follow the regulations of law without knowing or understanding them. The methods of verbal reproduction of views on the values of legal culture and legal behavior in such conditions are ineffective and will always reproduce with other influences on personality behavior.

Keywords: legal culture, legal behavior, legal awareness, imitation, narrative, information technology.

Отримано: 22.10.2019

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342+342.9

Буханевич Олександр Миколайович,доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України, голова вченої ради, завідувач кафедри
конституційного, адміністративного та фінансового праваХмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова, м. Хмельницький, Україна

ORCID ID 0000-0003-3718-9428

Івановська Алла Миколаївна,кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова, м. Хмельницький, Україна

ORCID ID 0000-0001-8608-5030

**ПРИНЦИПИ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ ЯК
СПЕЦИФІЧНОГО ВИДУ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ:
СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

Стаття присвячена дослідженню поняття принципів конституційного контролю як специфічного виду державно-правової діяльності та розкриттю змісту основних принципів організації та здійснення такого контролю, виходячи з його завдань у сфері встановлення, підтримання, зміцнення і відновлення конституційного порядку та забезпечення верховенства конституції держави.

Визначено, що системоутворююче значення мають принципи верховенства права та законності, які є базисом правової регламентації суспільних відносин як у сфері державного контролю загалом, так і конституційного контролю зокрема.

Ключові слова: *принципи державного контролю, принципи конституційного контролю, верховенство права, законність, конституційна законність, гласність, ефективність, незалежність, неупередженість, науковість.*

Конституційний контроль, як і будь-яка інша процесуальна діяльність, має ґрунтуватись на певних вихідних засадах, на певному фундаменті ціннісних орієнтирів, які сформульовані правовою доктриною, пов'язані з рівнем розвитку суспільства, політичної системи та закріплені у чинному законодавстві відповідної держави. Такими орієнтирами виступають принципи. Необхідність формування наукового підходу щодо визначення принципів конституційного контролю зумовлюється важливим теоретичним значенням принципів як засад формування та розвитку певного соціального явища матеріального або процесуального характеру. Тому одним із завдань юридичної науки є вироблення не тільки теоретичних

моделей правових принципів будь-якої процесуальної діяльності, а й механізмів їх практичного застосування.

Дослідженню поняття принципів права приділяли увагу такі вчені, як О. Скакун, А. Колодій, М. Марченко, С. Алексєєв. Аналізу сутності та особливостей реалізації принципів державного контролю присвячені роботи В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, С. Вітвіцького, І. Голосніченка, Н. Гришиної, В. Горшенєвої, В. Кобринського, П. Лютікова, В. Малиновського, І. Шахова, В. Шестак, О. Шоріної та ін. У працях О. Багрій, М. Вітрука, В. Гераськіна, С. Головатого, В. Кампа, Н. Колосової, А. Крусян, М. Козюбри, О. Петришина, Т. Морщакової, І. Музики, Т. Пряхіної, Д. Савенка, Ю. Ткаченка, П. Ткачука, Ю. Шемчушенка, І. Яшиної приділяється увага основоположним принципам конституційного контролю, таким як верховенство права та законність. Що стосується цілісного дослідження принципів конституційного контролю як окремого виду державного контролю, то, на жаль, у юридичній літературі цьому питанню приділено надзвичайно мало уваги.

Метою цієї публікації є комплексний аналіз принципів конституційного контролю, виходячи із загального розуміння принципів державного контролю і з урахуванням особливостей, притаманних конституційному контролю як окремому виду державно-правової діяльності.

Проблема принципів (від лат. *principium* – “основа”, “початок”) багатогранна та невичерпна, разом із поняттями, категоріями і законами принципи є основою будь-якої науки, в т. ч. і правової. У цьому контексті слушною є теза С. Кушнір про те, що принципи, пронизуючі усі складові системи права, закладають загальні вектори розвитку засад правового регулювання усіх без винятку суспільних відносин, визначають напрями галузевого законодавства [1, с. 103].

Що стосується саме принципів державної контрольної діяльності, то це питання завжди перебувало у центрі уваги вчених як щодо розгляду принципів державного контролю в цілому, так і щодо окремих його різновидів. Так, В. Гаращук звертає увагу на комплексний характер принципів контролю, зазначаючи, що вони поєднують у собі ознаки фундаменту, базису контрольної діяльності, правових вимог, що мають загальнообов'язковий характер, а також ознаки фундаменту форми державного управління [2, с. 99]. Н. Гришина під принципами контролю пропонує розуміти розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації й здійснення контролю, що забезпечують його результативність [3, с. 72].

У науці адміністративного права існують різні думки щодо базових принципів державного контролю. Окремі науковці, такі як, наприклад В. Гаращук, виділяють досить широке коло таких принципів [2, с. 99–105]. Інші науковці схильні виокремлювати лише основні базові засади державного контролю [4, с. 241; 5, с. 28; 6, с. 48]. Висловлюючи прихильність до другого, більш вузького підходу, вважаємо за доцільне виділити такі принципи, на яких, на нашу думку, має базуватися державний контроль: верховенство права, законність, системність, гласність, неупередженість, ефективність.

Наявні різні підходи і до критеріїв систематизації принципів державного контролю, хоча, враховуючи комплексний характер державного контролю, така систематизація є досить умовною. Так, на думку О. Андрійко, існують загальні

засади контролю, що є похідними від принципів управління державою, та спеціальні, пов'язані з особливостями власне контролю” [5, с. 20]. С. Вітвіцький серед принципів контролю виділяє загальні, тобто ті, що характерні для контролю як соціально-правового явища і відтворюють засади контролю незалежно від виду суспільних відносин; а також спеціальні принципи, що стосуються конкретного виду суспільних відносин [7, с. 164].

Визначаючи принципи конституційного контролю, слід спиратись на аналіз принципів державного контролю, як на категорію, враховуючи специфіку саме конституційного контролю як виду державно-правової діяльності. Узагальнюючи наукові погляди щодо цього питання, зазначимо, що стосовно принципів конституційного контролю, на наше переконання, доречно буде говорити про окремі *загальні принципи* державного контролю, тобто ті, які відтворюють засади контролю незалежно від сфери державно-правової діяльності, *та спеціальні принципи*, що відображають специфіку конституційного контролю як специфічного виду державного контролю. До загальних принципів, на нашу думку, слід віднести принципи верховенства права, законності, гласності, ефективності, а до спеціальних – принцип незалежності здійснення конституційного контролю, принцип неупередженості, принцип загальнообов'язковості і остаточності результатів конституційного контролю, принцип науковості.

Хоча необхідно зазначити, що такий поділ є досить умовним, оскільки кожен із принципів має суттєвий змістовний потенціал, взаємодіє із рештою принципів, взаємодоповнює один одного, внаслідок чого забезпечується максимальна ефективність здійснення конституційного контролю.

Принципи конституційного контролю, закріплені у законодавстві держави, є основою правової регламентації відповідної діяльності. При цьому системоутворююче значення мають принципи верховенства права та законності, які є висхідним началом правової регламентації суспільних відносин у сфері конституційного контролю.

Принцип верховенства права є досить багатограним поняттям, яке, на думку Європейського суду з прав людини, охоплює такі категорії, як якість закону, принцип правової визначеності, судовий контроль за виконавчою гілкою влади, обов'язковість виконання рішень, збалансованість інтересів окремого індивіда з інтересами інших членів суспільства [8, с. 93]. За твердженням В.Б. Авер'янова, зміст принципу верховенства права розкривається через вимоги: а) підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини; б) пріоритетності цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [9, с. 31]. На думку О.В. Петришина, теоретично принцип верховенства права можна розглядати, принаймні, у двох аспектах – широкому і вузькому. По-перше, в широкому значенні – як принцип правової організації державної влади в суспільстві, як верховенство права над державою. За таких умов верховенство права практично отожднюється з засадами правової державності. По-друге, у вузькому розумінні – як співвідношення права й закону в регулюванні суспільних відносин, їх ролі в забезпеченні правопорядку, тобто як верховенство права над законом [10, с. 18–19].

Тлумачення поняття верховенства права надав вітчизняний орган конституційного контролю, який у п. 4.1 мотивувальної частини Рішення у справі про

призначення більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 р. зазначив: “Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо” [11].

Виходячи з аналізу наукового розуміння принципу верховенства права, позиції Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 2 листопада 2004 р., можемо зробити висновок про провідне місце принципу верховенства права серед інших принципів державного контролю загалом, і конституційного контролю зокрема, оскільки цей принцип уособлює у собі ідеї соціальної справедливості, свободи, рівності, якими необхідно керуватись під час здійснення контрольної діяльності. Тому цей принцип можна вважати своєрідним базисом, на якому ґрунтується сукупність принципів такого виду державного контролю. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) у висновку “Про конституційну ситуацію в Україні” наголосила на важливій ролі конституційних судів у реалізації на практиці демократії, верховенства права та захисту прав людини [12]. У законодавстві України цей принцип визначений як основоположний серед засад діяльності вітчизняного органу конституційного контролю [13].

При визначенні сутності принципу верховенства права дуже важливим є питання розмежування понять “верховенство права” і “верховенство закону” та співвідношення принципів верховенства права і законності. На думку О.В. Петришина, верховенство права не скасовує принципу законності, натомість розвиває його до нової якості – панування права від суто формальних вимог “дотримання закону” до інших, надпозитивних чинників права [14, с. 28]. Підтримуючи цю позицію, зазначимо, що принцип законності є невід’ємним, ключовим елементом принципу верховенства права, який структурно та змістовно йому підпорядкований.

Зважаючи на зазначене, контрольна діяльність органів державної влади має здійснюватись у суворій відповідності до вимог конституції і законів, тобто на підставі, у спосіб та у межах, передбачених чинним законодавством, лише законом можуть визначати суб’єктів, уповноважених здійснювати державний контроль, межі їх компетенції, форми та методи діяльності, об’єкти контролю. Як слушно зазначає О.Ф. Андрійко, “принцип законності щодо контролю має свій прояв у тому, щоб чинне законодавство, яким визначаються функції і повноваження контролюючих суб’єктів, було “відповідно задіяним”, чітким і визначеним стосовно контрольної діяльності” [15, с. 21].

Необхідно зазначити, що досить часто у законодавстві, яке регулює процедуру здійснення конституційного контролю, принцип законності не закріплюється, що дозволяє окремим науковцям говорити про те, що цей принцип не має відношення до діяльності органів конституційного контролю, покликаних не підпорядковуватись законам, а перевіряти їх на предмет відповідності конституції. Так, Т.М. Морщакова зазначає, що “перевіряючи інші акти, інші закони, орган конституційного контролю не може бути ними зв’язаний” [16]. Категорично не погоджуючись з такою позицією, зазначимо, що органи конституційного контролю, виконуючи функцію охорони конституційних цінностей, зобов’язані діяти

відповідно до принципу законності, який впливає із вимог конституції, незважаючи на відсутність його текстуального закріплення в якості принципу діяльності органу конституційного контролю. Тим більше, що порядок здійснення конституційного контролю базується на спеціальному законодавстві, якого мають дотримуватись усі суб'єкти процесуальних відносин у сфері реалізації конституційного контролю.

Безумовне підпорядкування органу конституційного контролю конституції, неухильне дотримання встановлених законом процедур, які створюють необхідні гарантії для прийняття законного і справедливого рішення, попереджає їх свавільні дії. Ця обставина є дуже важливою, враховуючи остаточність і неможливість оскарження підсумкових актів органів конституційного контролю.

Таким чином, принцип законності як базова засада здійснення конституційного контролю накладає на органи, які його здійснюють, особливу відповідальність перед суспільством і державою за свою діяльність.

Принцип гласності означає відкритий характер здійснення контрольних дій і доведення у визначених законом випадках інформації, отриманої шляхом проведення заходів державного контролю до широких кіл громадськості та зацікавлених суб'єктів. Будь-який вид державного контролю не може здійснюватися у прихованих формах. Принцип відкритості та прозорості сприяє формуванню громадської думки, пошуку консенсусу між державою та суспільством [1, с. 108]. Як справедливо зазначає О. Ф. Андрійко, “при здійсненні контролю гласність сприяє формуванню громадської думки та звертає увагу ... на виявленні порушення, спонукає... до здійснення порушення, спонукає ... до здійснення відповідних заходів із попередження неправомірних дій” [15, с. 28–29].

Конституційний контроль також має здійснюватися відкрито. Закрита процедура конституційного контролю зазвичай може мати місце лише за умови необхідності захисту відомостей, що мають властивість державної таємниці, міркувань інших законних суспільних інтересів та інтересів сторін (Албанія, Азербайджан, Вірменія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Кіпр, Чехія, Данія, Грузія, Італія, Литва, Сербія, Словенія, Швейцарія тощо). Однак і в таких випадках передбачається можливість присутності сторін, їхніх представників, а з дозволу органів конституційного контролю й інших осіб.

Реалізація принципу гласності в процесі здійснення конституційного контролю проявляється через направлення запитів, призначення експертиз, можливість учасників процедури у відкритому засіданні фіксувати хід засідання, оголошення рішень, їх опублікування, включаючи окремі думки. Можливі також прямі телевізійні та веб-трансляції і публікування протоколів слухань.

З принципом гласності тісно пов'язаний принцип використання усної та письмової процедури здійснення конституційного контролю. Перевагами усної процедури є можливість безпосереднього зіставлення позицій і та обставина, що при усній формі не потрібно дотримуватись суворих правил, притаманних письмовим процедурам. З іншого боку, усна процедура передбачає досить тривалий термін здійснення конституційного контролю.

Необхідно зазначити, що в цілому для європейських держав, особливо тих, в яких діє децентралізована модель конституційного контролю (Данія, Швеція),

використовується письмова форма процедури його здійснення. І це, на нашу думку, є цілком виправданим. Адже письмова форма процедури здійснення конституційного контролю більше відповідає правовій природі цього інституту, оскільки здійснення конституційного контролю, на відміну від судового провадження в судах загальної юрисдикції, не вимагає виявлення і доказування фактичних обставин, а полягає у з'ясуванні конституційно-правового змісту правових норм.

Ефективність. Поняття “ефективність” походить від латинського “effectus”, тобто результат, наслідок будь-яких причин, дій. Відповідно, ефективність означає дієвість, результативність, але не будь-яку, а заздалегідь визначену, цільову, яка приводить до необхідних результатів. Тобто принцип ефективності контролю означає, що будь-яка дія контролюючого органу має на меті досягнення певного результату – виявлення порушень, відхилень і помилок, детальний аналіз причин відхилень від установлених стандартів і нормативів, визначення шляхів подолання наявних перешкод для функціонування об'єкта державного контролю. Саме тому в якості складової змістовного наповнення принципу ефективності інколи розглядають дієвість контролю (окремі науковці пропонують виокремити її в якості самостійного принципу). Інколи ефективність контролю розглядають як синонім результативності.

Результатом конституційного контролю не має бути лише виявлення неконституційності законів, інших нормативних актів, а також дій (бездіяльності) органів публічної влади, організацій або громадських об'єднань. Як зазначає О.Ф. Андрійко “контроль не повинен здійснюватися лише заради контролю” [15, с. 22]. За допомогою контролю виявляються конституційні правопорушення у вигляді прийняття нормативно-правових актів, що не відповідають основному закону держави, проводиться коригування, зміна правових норм. Найважливіше завдання контролю у зв'язку з цим – попередження небажаних наслідків, формування єдиного правового простору і, як наслідок, підвищення ефективності конституційного законодавства, захист конституції держави, прямої дії, забезпечення досягнення основної мети правової держави – верховенства права і конституції.

Незалежність конституційного контролю є одним із ключових принципів його організації та здійснення, без дотримання якого неможливе ефективне функціонування цього інституту. Сутність принципу незалежності полягає у відсутності будь-якого впливу на діяльність органів конституційного контролю, що забезпечує його неупередженість, безсторонність і справедливість. Незалежність конституційного контролю забезпечується низкою гарантій, які умовно можна поділити на кілька груп.

До першої групи належать загальні гарантії організації конституційного контролю. До таких можемо віднести: 1) статус органів конституційного контролю, їх місце в системі органів державної влади. Необхідно зазначити, що, наприклад, у європейських державах, органи конституційного контролю стають фактично втіленням конституції і головним її охоронцем; 2) у всіх демократичних країнах принцип незалежності органів конституційного контролю належить до конституційних принципів, а їх діяльність регламентується спеціальним законом; 3) формування органів конституційного контролю здебільшого здійснюється різними гілками влади, що дозволяє мінімізувати їх залежність від однієї з

гілок; 4) органам конституційного контролю надається право самостійно визначати правила організації їх діяльності, роботи апарату, право розпоряджатись фінансовими ресурсами.

Другий вид гарантій незалежності конституційного контролю – це гарантії, які стосуються правового статусу членів органів конституційного контролю: 1) для членів органів конституційного контролю конституціями і законодавством зазвичай передбачається більш тривалий термін повноважень, ніж для тих органів влади, які беруть участь у їх формуванні; 2) до членів органів конституційного контролю висувуються особливі вимоги під час обрання (призначення): належність до громадянства відповідної держави, вимога щодо наявності юридичної освіти та стажу роботи, високого професійного рівня, високі моральні якості, віковий ценз, вимога мати науковий ступінь, мати досвід наукової та викладацької роботи; 3) до членів органів конституційного контролю застосовуються вимога несумісності (члену органу конституційного контролю законодавством заборонено бути членом будь-якої партії, займатися політичною діяльністю (частково також громадською діяльністю), виконувати іншу оплачувану роботу, займати місце в парламенті або в системі виконавчої влади; 4) члени органів конституційного контролю є недоторканими, законодавством передбачаються особливі умови притягнення їх до відповідальності, підстави їх звільнення. Світова практика притягнення до відповідальності членів органів конституційного контролю свідчить, що така процедура відбувається лише у найбільш важких випадках неправомірної поведінки. Рішення про усунення з посади приймаються або самим органом конституційного контролю або незалежною структурою.

Крім зазначених вище, є і заслугують на увагу матеріальні гарантії, які забезпечують членам органів конституційного контролю незалежність від будь-яких форм потенційного тиску.

Принцип неупередженості полягає у здійсненні контролю незацікавленими у результатах суб'єктами, що зумовлює об'єктивний результат контролю. Цей принцип, як зазначає В.М. Гаращук, є “видимим продовженням принципу законності, тісно пов'язаний із принципами об'єктивності та реальності” [2, с. 102], які вчений виділяє в якості принципів державного контролю. О.Ф. Андрійко досить влучно зазначає, що “завдання контролю покладаються на суб'єкта, який не має підстав бути зацікавленим у певних його результатах” [15, с. 24–25].

Стосовно конституційного контролю принцип неупередженості слід пов'язувати з питанням аполітичності органів конституційного контролю. Політичний аспект конституційного контролю заслуговує на особливу увагу, оскільки є важливим елементом політичної системи. Такий вид державного контролю покликаний забезпечувати політичну стабільність, сприяти розвитку політичних процесів у визначеному конституцією напрямі. Позиціонування органу конституційного контролю як арбітра, посередника, миротворця має правове значення і тягне за собою юридичні наслідки, обов'язкові для учасників конституційно-правових відносин.

Необхідно зазначити, що майже кожне питання щодо застосування конституційних норм є політичним, адже воно стосується основ державного та суспільного ладу. Як справедливо зазначає В.Б. Ковальчук, покликання органів конституційного

контролю якраз і полягає у захисті конституційних принципів, на яких формується держава та суспільство. Тому вони не можуть не втручатися у сферу діяльності інших гілок влади, особливо, якщо ними порушуються такі основоположні принципи демократичної держави, як народний суверенітет та права людини. Саме в цьому і полягає легітимізуюча функція органів конституційного контролю, яка має покладатися в основу доктринального розмежування права та політики у їх діяльності [17, с. 115].

Звичайно, органи конституційного контролю не можуть відсторонитись від проблем політики, оскільки політика закладена в самому змісті конституції. Не можуть вони виконувати і посередницьку місію у разі виникнення політичних конфліктів, оскільки покликані захищати конституційний устрій держави. Але їхні рішення мають бути обґрунтованими і базуватись на верховенстві права, а не політичній доцільності. Позаполітичний статус органів конституційного контролю має принципове значення, адже їх політична залежність автоматично робить їх неспроможним якісно виконувати свої повноваження.

Принцип загальнообов'язковості і остаточності результатів конституційного контролю. Рішення органів конституційного контролю є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами державно-правових відносин. Аналізуючи законодавство різних країн про конституційний контроль, можна констатувати, що положення про обов'язковість рішень органів конституційного контролю закріплюються як на законодавчому рівні взагалі, так і у спеціальному законі.

Здебільшого у країнах конституційно і законодавчо визначено принцип остаточності результатів конституційного контролю і передбачено загальне правило про недопустимість подання скарг на рішення конституційних судів. Це принципово відрізняє конституційний контроль від інших видів державного контролю. Адже результати інших видів державного контролю можна оскаржити або до органів, які є вищими в ієрархії стосовно суб'єкта, що здійснював контроль, або до суду.

Як правило, принцип остаточності результатів конституційного контролю закріплено на конституційному рівні. Однак є певні винятки. У деяких країнах самі органи конституційного контролю в окремих випадках, передбачених законодавством, можуть переглядати свої рішення або давати пояснення до них (Казахстан, Молдова, ФРН). Заслужує на увагу одна особливість рішень Конституційної ради Республіки Казахстан. Незважаючи на їх остаточність і на те, що вони не підлягають оскарженню, правом вето щодо до рішень Ради відповідно до Конституції володіє Президент Республіки, що, на нашу думку, суттєво обмежує можливість здійснення повноцінного конституційного контролю і є неприпустимим для демократичної держави.

Принцип науковості. Сутність цього принципу полягає у використанні у контрольній діяльності досягнень сучасної науки, доктринальних розробок задля досягнення ефективного результату. Особливо важливе значення принцип науковості має при реалізації органами конституційного контролю своїх повноважень щодо офіційного тлумачення. Адже саме тому офіційне тлумачення є виключною прерогативою органів конституційного контролю, у результаті чого формується офіційна конституційна доктрина. На думку Голови Конституційного Суду Литви Д. Жалімас, така доктрина є зобов'язуючою стосовно всіх державних органів,

підприємств, установ, організацій, судів, посадових осіб і пересічних громадян. Усі наявні законодавчі та виконавчі органи мають зважати на офіційну конституційну доктрину при застосуванні Конституції. Тобто вони не можуть тлумачити її положення якимось інакше, ніж це передбачено у відповідних актах Суду. Таким чином, будь-яке тлумачення Конституції іншими державними органами або посадовими особами має бути підпорядкованим офіційній інтерпретації Суду” [18, с. 268].

Такий принцип застосовується і при здійсненні конституційного контролю нормативно-правових актів, дій (бездіяльності) органів публічної влади, організацій або громадських об’єднань, адже правова доктрина у багатьох випадках лягає в основу рішень органів конституційного контролю, використовується у мотивувальних частинах рішень як засіб для їх аргументації, лягає в основу правових позицій органів конституційного контролю.

В окремих зарубіжних країнах, наприклад, в Іспанії, обов’язковий характер доктринальних положень, викладених у рішеннях органів конституційного контролю, визнається на законодавчому рівні. Вітчизняне законодавство не містить подібних положень, однак, практика діяльності Конституційного Суду України свідчить, що використання органом конституційного контролю правової доктрини для теоретичного обґрунтування своїх рішень має сталий характер, і наслідки такого використання здійснюють суттєвий вплив на державотворчі процеси та реформування конституційного ладу в державі. Крім того, виходячи з законодавчого положення про обов’язковість висновків та рішень Конституційного Суду, на нашу думку, можна стверджувати, що, незважаючи на відсутність прямої законодавчої вказівки про обов’язковість використання доктрини як джерела права, фактично це має місце. Адже положення Конституції і Закону про обов’язковість рішень вітчизняного органу конституційного контролю стосується всього тексту рішення, всіх позицій, які у ньому викладені.

Підводячи підсумки дослідження, необхідно зазначити, що принципами конституційного контролю слід визначити ключові ідеї, вихідні засади організації та здійснення діяльності державних органів, наділених спеціальною компетенцією щодо перевірки, виявлення, констатації та усунення невідповідностей конституції законів, інших нормативних актів, а також дій (бездіяльності) органів публічної влади, організацій або громадських об’єднань, щодо офіційного тлумачення, інших повноважень, які забезпечують удосконалення, забезпечення ефективності та результативності такої діяльності.

Визначаючи основоположні принципи конституційного контролю, слід спиратись на аналіз принципів державного контролю як на категорію, враховуючи специфіку саме конституційного контролю як виду державно-правової діяльності. Тому до принципів конституційного контролю, на нашу думку, слід віднести окремі загальні принципи державного контролю, тобто ті, які відтворюють засади контролю незалежно від сфери державно-правової діяльності, до яких можна віднести принцип верховенства права, законності, гласності, ефективності, а також спеціальні принципи, які відображають особливості конституційного контролю як виду державного контролю: принцип незалежності здійснення конституційного контролю, принцип неупередженості, принцип загальнообов’язковості і остаточності

результатів конституційного контролю, принцип науковості. Ці принципи мають бути непорушними, оскільки вони є об'єднуючою основою конституційного контролю будь-якої демократичної країни, визначають подальші шляхи його розвитку, роблять його більш досконалим. При цьому системоутворююче значення мають принципи верховенства права та законності, які є базисом правової регламентації суспільних відносин у сфері конституційного контролю. Саме органи конституційного контролю наділені найбільшим обсягом повноважень щодо контролю за формуванням єдиного правового простору, що мають системний і всебічний характер. Однак для цього потрібно розробляти такі правила (принципи) функціонування зазначеного інституту, виконання яких дозволить підвищити його ефективність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кушнір С.М. Принципи державного контролю у сфері вищої освіти: поняття та класифікація. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Серія "Право". Вип. 41. Т. 3. С. 103–110.
2. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
3. Гришина Н.В. Система принципів державного контролю. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія "Право". Вип. 24. 2017. С. 72–75.
4. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
5. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К., 1999. 38 с.
6. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк: Вежа, 2000. 558 с.
7. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2016. 470 с.
8. Колісник О.В. Запровадження принципу верховенства права в національне судочинство. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2011. Вип. 11. С. 84–94.
9. Шемшученко Ю.С. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2-х кн. К.: Конус-Ю, 2008. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / ред. В.Б. Авер'янов. 314 с.
10. Петришин О.В. Верховенство права в системі дії права. Проблеми законності. 2009. № 100. С. 18–19.
11. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.
12. Про конституційну ситуацію в Україні: висновок від 17.12.2010 Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: zakon.rada.gov.ua > (дата звернення: 17.10.2019).
13. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2136-19>. (дата звернення: 17.10.2019).
14. Петришин О.В. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин. Право України. 2010. № 3. С. 24–35.
15. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка, 2004. 301 с.
16. Морщакова Т.Г. Некоторые вопросы конституционного правосудия в системе процессуальных реформ. Журнал российского права. 2001. № 12. С. 10–11.
17. Ковальчук В.Б. Роль та місце Конституційного Суду України в системі органів державної влади. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2010. № 1. С. 114–126.

18. Жалімас Д. Офіційна конституційна доктрина: концепція, значущість, головні принципи розвитку. Філософія права і загальна теорія права. 2016. № 1–2. С. 267–280.

REFERENCES

1. *Kushnir S.M.* (2016) Pryntsypy derzhavnoho kontroliu u sferi vyshchoi osvity: poniattia ta klasyfikatsiia. "Principles of State Control in Higher Education: concept and classification". Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Law series. Issue 41. Volume 3. P. 103-110 [in Ukrainian].
2. *Harashchuk V.M.* (2002) Kontrol ta nahliad u derzhavnomu upravlinni. "Control and Supervision in Public Administration". Kharkiv: Folio. 176 p. [in Ukrainian].
3. *Hryshyna N.V.* (2017) Systema pryntsyviv derzhavnoho kontroliu. "System of principles of state control". Bulletin of V.N. Karazin Kharkiv National University. The Law series. Issue 24, P. 72–75 [in Ukrainian].
4. *Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk / Yu.P. Bytiak, V.M. Harashchuk, O.V. Diachenko ta in.; za red. Yu.P. Bytiaka. K. "Administrative law of Ukraine": a textbook: Yurinkom Inter, 2005. 544 p. [in Ukrainian].*
5. *Andriiko O.F.* (1999) Orhanizatsiino-pravovi problemy derzhavnoho kontroliu u sferi vykonavchoi vlady. "Organizational and legal problems of state control in sphere of executive power": author's abstract. diss. ... Doc. Jurid. Sciences: special. 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. K. 38 p. [in Ukrainian].
6. *Malynovskyi V.Ya.* (2000) Derzhavne upravlinnia: navchalnyi posibnyk. "Public administration": a textbook. Lutsk: Vezha. 558 p. [in Ukrainian].
7. *Vitvitskyi S.S.* (2016) Kontrol yak harantiia zakonnosti diialnosti publichnoi administratsii. "Control as a guarantee of the legitimacy of activity of public Administration": Dissertation for a Doctor of Juridical Sciences, degree, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; finance law; information law. The Dnipro. 470 p. [in Ukrainian].
8. *Kolisnyk O.V.* (2011) Zaprovadzhennia pryntsyvu verhovenstva prava v natsionalne sudochynstvo. "Introduction of the principle of the rule of law in national judiciary". State building and local government. Issue 11. P. 84–94 [in Ukrainian].
9. *Shemshuchenko Yu.S.* (2008) Pryntsyv verhovenstva prava: problemy teorii ta praktyky: u 2-kh kn. / Yu.S. Shemshuchenko. K.: Konus-Ju, 2008. Kn. 2: Pryntsyv verhovenstva prava u diialnosti derzhavy ta v administratyvnomu pravi / [Red.V.B. Averianov]. "Principle of the rule of law: problems of theory and practice": in 2 books. Yu.S. Shemshuchenko. K.: Konus-Yu, 2008. Book. 2: "Principle of the rule of law in the activities of the state and in administrative law" / Ed. V.B. Averianov. 314 p.[in Ukrainian].
10. *Petryshyn O.V.* (2009) Verhovenstvo prava v systemi dii prava. "The rule of law in the system of action of law". Problems of legality. No. 100. P. 18–19 [in Ukrainian].
11. U spravi za konstytutsiinym podanniam Verhovnoho Sudu Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytucii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen statti 69 Kryminalnoho kodeksu Ukrainy (sprava pro pryznachennia sudom bilsh miakoho pokarannia). "In the case of the constitutional submission of the Supreme Court of Ukraine concerning compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) to the provisions of Article 69 Of the Criminal Code of Ukraine (the case of the court's appointment of a softer sentence)": Judgment of the Constitutional Court of Ukraine from 2 November 2004. No. 15-RP / 2004. Official Bulletin of Ukraine. 2004. No. 45. Art. 2975 [in Ukrainian].
12. Vysnovok "Pro konstytutsiinu sytuatsiiu v Ukraini" vid 17.12.2010 r. Yevropeiska Komisiia za demokratsiiu cherez pravo (Venetsianska komisiia). Conclusion "On the constitutional situation in Ukraine" from 17.12.2010 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Verkhovna Rada of Ukraine. The legislation of Ukraine. URL: zakon.rada.gov.ua > (date of application: 17.10.2019) [in Ukrainian].
13. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy. "On the Constitutional Court of Ukraine": Law of Ukraine from 13.07.2017 No. 2136-VIII. Verkhovna Rada of Ukraine. The legislation of Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2136-19>. (date of application: 17.10.2019) [in Ukrainian].
14. *Petryshyn O.V.* (2010) Verhovenstvo prava v systemi pravovoho rehuliuвання suspilnyh vidnosyn. "The Rule of Law in the System of Legal Regulation of social relations". Law of Ukraine. No. 3. P. 24–35. [in Ukrainian].
15. *Andriiko O.F.* (2004) Derzhavnyi kontrol v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady. "State control in Ukraine: organizational and legal principles". K.: Scientific Thought. 301 p. [in Ukrainian].

16. *Morshchakova T.G.* (2001) Nekotoryie voprosy konstitucionnogo pravosudia v sisteme processualnykh reform. "Some issues of constitutional justice in system of procedural reforms". Journal of Russian Law. No. 12. P. 10–11 [in Russian].

17. *Kovalchuk V.B.* (2010) Rol ta mistse Konstytutsinoho Sudu Ukrainy v systemi orhaniv derzhavnoi vlady. "The role and place of the Constitutional Court of Ukraine in the system of public authorities". Scientific Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs. No. 1. P. 114–126 [in Ukrainian].

18. *Zhalimas D.* (2016) Ofitsiina konstytutsiina doktryna: kontseptsii, znachushchist, holovni pryntsyipy rozvytku. "Official Constitutional Doctrine: Concept, Significance, the main principles of development". Philosophy of Law and General Theory of Law. No. 1–2. P. 267–280 [in Ukrainian].

UDC 342+342.9

Bukhanevych Oleksandr,

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Honored Lawyer of Ukraine, Chairman of the Scientific Council,
Head of the Department, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University
of Management and Law, Khmelnytskyi, Ukraine
ORCID ID 0000-0003-3718-9428

Ivanovska Alla,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Professor of the Department, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University
of Management and Law, Khmelnytskyi, Ukraine
ORCID ID 0000-0001-8608-5030

PRINCIPLES OF CONSTITUTIONAL CONTROL AS A SPECIAL TYPE OF STATE CONTROL: ESSENTIAL FEATURES

The article is devoted to studying the notion of the principles of constitutional control as a specific type of State legal activity and disclosing the content of the basic principles of the organization and implementation of such control, based on its objectives in establishing, maintaining, strengthening and restoring the constitutional order and ensuring the supremacy of the State constitution.

The authors determine principles of constitutional control as the key ideas, initial principles of organization and implementation of activities of state bodies, with special competence to review, identify, ascertain and eliminate inconsistencies to the constitution of laws, other normative acts, as well as actions (inactivity) of public authorities, organizations or communities associations, on the official interpretation, other powers that ensure the improvement, effectiveness and efficiency of such activities.

It has been suggested that the bodies of constitutional control are empowered with significant authority for monitoring the formation of a single legal space and are systemic and comprehensive in nature. However, for this purpose it is necessary to develop such rules (principles) of functioning of the institution of constitutional control, the implementation of which will lead to the increase of its effectiveness.

Characterizing the principles of constitutional control as a type of state control, the authors proceeded from a general understanding of the principles of state control and took into account the features that are inherent in constitutional control as a

separate type of state-legal activity. Therefore, the authors include to the principles of constitutional control separate general principles of state control, which reproduce the principles of control regardless of the sphere of state and legal activity, such as the principle of rule of law, legality, publicity, efficiency and special principles that reflect the features of constitutional control as a type of state control: the principle of independence of exercising constitutional control, the principle of impartiality, the principle of mandatory and finality of results of constitutional control, the principle of scientific nature.

It is determined that the principles of the rule of law and legality, which are the basis for the legal regulation of public relations both in the sphere of state control in general and constitutional control in particular, are of systemic importance.

Keywords: principles of state control, principles of constitutional control, rule of law, legality, constitutional legality, publicity, efficiency, independence, impartiality, scientific nature.

Отримано: 24.10.2019

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС.
ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

УДК 342.922:502(477)

Базан Олександр Вікторович,
аспірант Хмельницького університету
управління та права, м. Хмельницький, Україна
ORCID ID 0000-0001-9400-4755

**ОБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

У статті розглядаються актуальні питання щодо об'єктів адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. Наголошено, що у сучасних умовах глобальних викликів проблема забезпечення екологічної безпеки є одним із найважливіших пріоритетів усього світового співтовариства, оскільки екологічна криза стосується будь-якої держави, у тому числі й України. Акцентовано, що особливостями правового регулювання статусу об'єктів природи є те, що їх правове положення встановлюється значною кількістю нормативно-правових актів різного рівня, а вжиття заходів адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища входить до компетенції спеціально уповноважених на те органів.

Ключові слова: навколишнє середовище, довкілля, екологічна безпека, навколишнє природне середовище, тваринний світ.

У сучасних умовах глобальних викликів проблема забезпечення екологічної безпеки є одним із найважливіших пріоритетів усього світового співтовариства, оскільки екологічна криза стосується будь-якої держави, у т.ч. й України. Конституція України визначає, що одним із основних обов'язків держави є забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду українського народу [1].

Слід зауважити, що, на жаль, останнім часом стан навколишнього природного середовища в Україні погіршується, у зв'язку з чим серед пріоритетних завдань, які можна виокремити у цьому контексті, має бути створення ефективного механізму адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. З огляду на це виникає нагальна потреба у дослідженні вказаної проблематики. Однак, враховуючи комплексність зазначеного дослідження, на нашу думку, необхідно здійснити аналіз відповідних об'єктів адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища.

Варто констатувати, що в останні роки посилилась увага вчених до дослідження загальних і конкретних проблем правового регулювання екологічної безпеки. Так, певним аспектам зазначеної проблематики були присвячені наукові праці таких учених, як В.В. Бондаренко, П.А. Гагай, А.П. Гетьман, І.А. Городецька,

А.С. Євстігнєєв, О.М. Єшук, Н.І. Золотарьова, І.Д. Казанчук, В.І. Книш, Л.П. Коваленко, Н.О. Комісарук, В.В. Костицький, Є.В. Курінний, О.Я. Лазор, В.А. Лазоренко, Г.М. Левіна, М.В. Лошицький, В.К. Матвійчук, М.М. Сливка, О.О. Сурілова, Н.Л. Тішкова, О.А. Улютіна, М.В. Шиленко та ін. Проте, незважаючи на вагомий внесок зазначених вище авторів, комплексного дослідження питань щодо об'єктів адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища в Україні не проводилося, що свідчить про актуальність нашої статті, метою якої є визначення об'єктів адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища в Україні.

Відповідно до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: 1) навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів; природні ресурси як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси; 2) природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні (території та об'єкти природно-заповідного фонду й інші території та об'єкти, визначені відповідно до законодавства України); здоров'я і життя людей – від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки [2].

Що стосується першого об'єкта адміністративно-правової охорони у досліджуваній сфері, то необхідно наголосити, що в юридичній літературі стосовно вказаної категорії “навколишнє природне середовище” немає одностайної думки і дискусія з цього приводу триває й досі. Одні вчені під цим поняттям розуміють безпосередньо природу [3, с. 65–97], інші ототожнюють “навколишнє природне середовище” з природними багатствами або благами довкіллям [4, с. 25; 5, с. 17; 6, с. 169; 7, с. 57–58; 8, с. 11–12] тощо.

Безпосередньо у чинному законодавстві України, як правило, використовуються як синоніми такі поняття, як “довкілля” [1; 2] та “навколишнє природне середовище” [2], а також “природа” [1], “навколишнє середовище” [2] та “середовище” [2]. У цьому контексті варто погодитися з тим, що “зазначені терміни не є тотожними, а таке різноманіття у термінології не лише ускладнює правозастосування, а й перешкоджає з'ясуванню змісту правових норм...” [9, с. 56].

Взагалі під “довкіллям” (або “навколишнім природним середовищем”) розуміють всі живі та неживі об'єкти, що природно існують на Землі або в деякій її частині (наприклад, довкілля країни); сукупність абіотичних та біотичних факторів, природних та змінених діяльністю людини, які впливають на живий світ планети [10]; сукупність усіх живих і неживих об'єктів, що зустрічаються у певному регіоні без впливу людини; оточення щодо особи; навколишня місцевість; околиця [11].

Серед науковців також немає чіткої позиції з цього приводу. Так, наприклад, В.К. Матвійчук під “навколишнім природним середовищем” пропонує розуміти доступну людині природу (як недоторканну, так і змінену чи створену людиною) [12, с. 123]. Водночас В. Л. Мунтян розглядає це поняття як частину природи, на яку впливає діяльність людини, і яка взаємно впливає на людину і людське суспільство в цілому [13, с. 48]. Так, А.О. Матвійчук характеризує доступну людині

сукупність компонентів природного середовища (земля, надра, ґрунти, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ та інші організми, а також озоновий шар атмосфери та навколоземний космічний простір), природних (природна екологічна система, природний ландшафт та елементи, що їх складають, які зберегли свої природні властивості) та природно-антропогенних об'єктів (природний об'єкт, змінений у результаті господарської чи іншої діяльності, та/або об'єкт, створений людиною, який має властивості природного об'єкта і є невіддільним від природного середовища) [9, с. 58].

Що стосується безпосередньо дефініції “довкілля”, то слід звернути увагу, що окремі автори вважають, що це поняття є ширшим, ніж поняття “навколишнє природне середовище” та “навколишнє середовище” [14, с. 241]. Варто погодитися з тим, що термін “довкілля” увійшов в українську мову порівняно недавно та походить з української діаспори. Окремо акцентуємо увагу, що певні мовознавці не рекомендують застосовувати це поняття безпосередньо в офіційних текстах, оскільки воно може застосовуватися й у неофіційних. Водночас інші спеціалісти наполегливо відстоюють доцільність заміни терміном “довкілля” “навколишнє природне середовище” як калькованого з російської мови. Однак твердження, що відповідна дефініція є калькованою, ще не привід здійснювати її заміну у діловій мові. У цьому контексті варто зауважити, що російський термін “окружающая среда”, вважається утвореною з порушенням правил російського словотвору калькою з німецького слова Umwelt, яке було введене у II половині XIX ст. німецьким біологом Я. Ікскульем “для позначення зовнішнього світу, що оточує живих істот, у тій мірі, в якій він сприймається органами чуття та руху тварин і спонукає їх до певної поведінки” [9, с. 58–59].

Як зазначено вище, у чинному національному законодавстві визначення поняття “довкілля” відсутнє, в основному воно використовується як синонім поняття “навколишнє природне середовище”. Проте, наприклад, юридична енциклопедія цей термін визначає як все, що оточує людину [15, с. 230]. Натомість, в екологічній сфері “довкілля” розуміється як природно-антропогенне середовище, тобто всі модифікації природного середовища внаслідок цілеспрямованого та опосередкованого впливу діяльності людини; характеризується зниженням або відсутністю властивостей самовідтворення і без постійного регулюючого впливу людини поступово руйнується [16, с. 385].

Під природними ресурсами, як правило, розуміють ті елементи, які слугують джерелом споживання і використання з боку людини, та які у житті суспільства виконують певні функції (оздоровчі, культурні тощо) [17, с. 47]. Слушною є думка, що земля – це засіб виробництва і просторовий базис для розміщення будівель і споруд, вона має ґрунтовий і продовольчі ресурси. Ліси одночасно розглядаються і як паливно-сировинні, і як оздоровчі ресурси. Для регулювання використання природних ресурсів важливим є їх поділ на: а) невідтворювані (мінеральні ресурси), користування якими призводить у кінцевому результаті до їх повного зникнення; б) відносно відтворювані (родючість ґрунтів, запаси прісної води, ліси значного віку), відтворення яких можливо, але потребує або довгих термінів (ліси), або певних умов (рекультивация земель), або відповідного технічного рівня (опріснення морської води); в) відтворювані ресурси (рослинний

і тваринний світ), відтворення яких здійснюється людиною у процесі її діяльності [18, с. 17].

Під об'єктами природи, що представлені як охоронювані законом комплекси, розуміють природні, природно-територіальні комплекси, що слугують одночасно і формою, завдяки якій оберігається відповідна частина природного середовища – заповідники, заказники, природні й національні парки, ландшафти, пам'ятки природи. Їх охорона будується на основі заборони або обмеження втручання людини.

Не менш важливим об'єктом адміністративно-правової охорони також є земля, яка, відповідно до законодавства, є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. До земель України належать усі землі в межах її території, у т.ч. острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісгосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [19].

Також слід зазначити, що об'єктом адміністративно-правової охорони виступає й вода. Згідно з Водним кодексом України, усі води (водні об'єкти) на її території є національним надбанням українського народу, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального добробуту. Водні ресурси забезпечують існування людей, тваринного і рослинного світу і є обмеженими та уразливими природними об'єктами. В умовах нарощування антропогенних навантажень на природне середовище, розвитку суспільного виробництва і зростання матеріальних потреб виникає необхідність розробки і дотримання особливих правил користування водними ресурсами, раціонального їх використання та екологічно спрямованого захисту [20].

До ключових заходів адміністративно-правової охорони вод належать, зокрема: притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил і норм по охороні вод; заборона введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, які можуть впливати на стан вод; заборона скидання у водні об'єкти відходів та сміття; заборона підприємствам і громадянам забруднювати поверхні водозаборів, льодяного покриття водоймищ, а також морів, їх заток, лиманів виробничими, побутовими та іншими відходами, сміттям, нафтовими, хімічними та іншими забруднюючими речовинами тощо [18, с. 29].

Адміністративно-правовій охороні підлягають усі води (водні об'єкти) на території України, які становлять її водний фонд, до якого, у свою чергу, належать: поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море [20].

Закон України “Про охорону атмосферного повітря” розглядає повітря як об'єкт, що підлягає правовій охороні. Так, відповідно до ст. 1 цього Закону атмосферне повітря – життєво важливий компонент навколишнього природного

середовища, який являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень [21]. До заходів адміністративно-правової охорони атмосферного повітря належать, зокрема: накладення адміністративних стягнень (попередження, штраф, конфіскація, вилучення предмета, що був знаряддям учинення правопорушення); розробка у встановленому порядку стандартів і нормативів, які забезпечували б нормальний стан атмосферного повітря та безпеку для здоров'я людей.

Адміністративно-правова охорона надр України являє собою встановлену законодавством систему юридичних заходів, спрямованих на захист надр від псування, самовільного і нераціонального використання. Об'єктом правової охорони є надра України в цілому, включаючи запаси корисних копалин, що знаходяться в них. Взагалі під надрами законодавство розуміє частину земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння [22].

Також одним з основних об'єктів адміністративно-правової охорони у досліджуваній сфері є тваринний світ. Об'єктами тваринного світу, на які поширюється дія чинного законодавства у цій сфері, є: дикі тварини – хордові, в тому числі хребетні (ссавці, птахи, плазуни, земноводні, риби та інші) і безхребетні (членистоногі, молюски, голкошкірі та інші) в усьому їх видовому і популяційному різноманітті та на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), які перебувають у стані природної волі, утримуються у напіввільних умовах чи в неволі; частини диких тварин (роги, шкіра тощо); продукти життєдіяльності диких тварин (мед, віск тощо). Об'єкти тваринного світу, а також нори, хатки, лігва, мурашники, боброві загатки та інше житло і споруди тварин, місця токування, линняння, гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ, інші території, що є середовищем їх існування та шляхами міграції, підлягають охороні [23].

Таким чином, до найважливіших об'єктів адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища можна віднести: землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони тощо. Особливостями правового регулювання статусу об'єктів природи є те, що їх правове положення встановлюється значною кількістю нормативно-правових актів різного рівня, а вжиття заходів адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища входить до компетенції спеціально уповноважених на те органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.10.2019).
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р., № 1264-XII. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 11.10.2019).
3. *Маєр-Абіх Клаус Міхаель*. Повстання на захист природи. Від довідки до спільного світу: переклад з нім. / післямова, примітки А. Єрмоленка. К.: Лібра, 2004. 196 с.
4. *Ляпунов Ю.И.* Уголовно-правовая охрана природы органами внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1974. 151 с.

5. Мунтян В.В. Правовая охрана рыбных богатств. *Правовая охрана природы*. М.: Изд-во МГУ, 1961. С. 8–17.
6. Сергеева Т.Л. Охрана природы по советскому уголовному законодательству. *Правовые вопросы охраны природы в СССР*. М.: Госюриздат, 1963. С. 168–227.
7. Красс А.В. Право государственной социалистической собственности. М.: Госюриздат, 1954. 260 с.
8. Гавриш С.Б. Основні питання відповідальності за злочини проти природного середовища (проблеми теорії та розвитку кримінального законодавства України): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 1994. 39 с.
9. Матвійчук А.О. Поняття сприятливого навколишнього природного середовища у немайнових відносинах, що регулюються цивільним правом. *Юридична наука*. 2011. № 2. С. 55–65.
10. Довкілля. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D1%96%D0%BB%D0%BB%D1%8F> (дата звернення: 11.10.2019).
11. Вільний тлумачний словник. Новітній онлайнний словник української мови (2013–2018). URL: <http://sum.in.ua/f/dovkillja> (дата звернення: 11.10.2019).
12. Матвійчук В.К. Теоретичні та прикладні проблеми кримінально-правової охорони навколишнього природного середовища: монографія. К.: Нац. акад. управління, 2011. 368 с.
13. Мунтян В.Л. Правовая охрана природы УРСР. К.: Вища школа, 1982. 231 с.
14. Грушкевич Т.В. Довкілля як об'єкт цивільного правопорушення: проблеми термінології. Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні: зб. наук. праць за результатами Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 14–15 травня 2010 р.). Хмельницький, 2010. С. 239–241.
15. *Юридична енциклопедія*: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відповід. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 2. 744 с.
16. Мусієнко М.М., Серебряков В.В., Брайон О.В. Екологія. Охорона природи: словник-довідник. К.: Тов-во “Знання”, КОО, 2002. 550 с.
17. Разметаев С.В. Право собственности на природные ресурсы Украины. Харьков: Консум, 1995. С. 47.
18. Коваленко Л.П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 197 с.
19. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page> (дата звернення: 11.10.2019).
20. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#n340> (дата звернення: 11.10.2019).
21. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р., № 2707-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2707-12> (дата звернення: 11.10.2019).
22. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.10.2019).
23. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14> (дата звернення: 11.10.2019).

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy. “Constitution of Ukraine:” Law of Ukraine of June 28, 1996, No. 254k / 96-VR. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
2. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha. “On the protection of the environment”: Law of Ukraine of June 25, 1991, No. 1264-XII. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
3. Maier-Abikh Klaus Mikhael. (2004) Povstannia na zakhyst pryrody. Vid dovkillia do spilno svitu. “Revolt on nature protection. From the environment to the shared world: translating with it”. / afterword by A. Ermolenko. K.: Libra. 196 p. [in Ukrainian].
4. Liapunov Yu.I. (1974) Uholovnopravovaia okhrana pryrody orhanamy vnutrennykh del. “Criminal legal protection of nature by internal affairs bodies”. M.: Academy of the Ministry of Internal Affairs of the USSR. 151 p. [in Russian].

5. *Muntian V.V.* (1961) Pravovaia okhrana rybnikh bohatstv. Pravovaia okhrana pryrody. "Legal protection of fish wealth". Legal protection of nature. M.: Publishing House of the Moscow State University. P. 8–17 [in Russian].
6. *Serheeva T.L.* (1963) Okhrana pryrody po sovetskomu uholovnomu zakonodatelstvu. Pravovye voprosy okhrany pryrody v SSSR. "Environmental protection under the Soviet criminal law". Legal issues of nature conservation in the USSR. M.: Gosizurizdat. P. 168–227 [in Russian].
7. *Krass A.V.* (1954) Pravo hosudarstvennoi sotsyalysticheskoi sobstvennosti. "The right of state socialist property". M.: Gosizurizdat. 260 p. [in Russian].
8. *Havrysh S.B.* (1994) Osnovni pytannia vidpovidalnosti za zlochyny proty pryrodnoho seredovyshcha (problemy teorii ta rozvytku kryminalnoho zakonodavstva Ukrainy). "The main nutritional approach for zlochin against natural remedies (problems of theory and development of criminal legislation of Ukraine)": author. Diss. Ph. D. in Law. Kharkiv. 39 p. [in Russian].
9. *Matviichuk A.O.* (2011) Poniattia spryiatlyvoho navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha u nemainovykh vidnosynakh, shcho rehuliuetsia tsyvilnym pravom. "The concept of a favorable natural environment in non-property relations governed by civil law". Yurydychna Nauka. No. 2. P. 55–65 [in Ukrainian].
10. Dovkillia. Material z Vikipedii – vilnoi entsyklopedii. "The environment. From Wikipedia, the free encyclopedia". URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D1%96%D0%BB%D0%BB%D1%8F> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
11. Vilnyi tлумachnyi slovnyk. Novitnii onlainovyi slovnyk ukrainskoi movy (2013–2018). URL: <http://sum.in.ua/f/dovkillja> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
12. *Matviichuk V.K.* (2011) Teoretychni ta pryladni problemy kryminalno-pravovoi okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha. "Theoretical and instrumental problems of criminal law protection of the environment": monograph. K.: Nat. Acad. Management. 368 p. [in Ukrainian].
13. *Muntian V.L.* (1982) Pravova okhorona pryrody URSR. "Legal protection of nature of the USSR". K.: High School. 231 p. [in Ukrainian].
14. *Hrushkevych T.V.* (2010) Dovkillia yak ob'ekt tsyvilnoho pravoporushennia: problemy terminolohii. Aktualni problemy reformuvannia zemelnykh, ekolohichnykh, ahrarnykh ta hospodarskykh pravovidnosyn v Ukraini. "The environment as a civil offense: terminology issues. Actual Problems of Land, Environmental, Agrarian and Economic Relations in Ukraine": Coll. Sciences. works on the results of the International scientific-practical. Conf. (Khmelnitsky, May 14–15, 2010). Khmelnitsky. P. 239–241 [in Ukrainian].
15. Yurydychna entsyklopediia: V 6-t. "Legal Encyclopedia: 6 tons" Editorial board.: Yu.S.Shemshuchenko (ed.). K.: Ukr. encycl., 1998. Vol. 2. 744 p. [in Ukrainian].
16. *Musiienko M.M., Serebriakov V.V., Braion O.V.* (2002) Ekolohiia. Okhorona pryrody: Slovnyk-dovidnyk. "Ecology. Nature Conservation": Dictionary Directory K.: "Znannia". 550 p. [in Ukrainian].
17. *Razmetaev S.V.* (1995) Pravo sobstvennosti na pryrodnye resursy Ukrainy. "Ownership of natural resources of Ukraine". Kharkov: Consum. 47 p. [in Ukrainian].
18. *Kovalenko L.P.* (2003) Administratyvno-pravovi zakhody okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha. "Administrative-legal measures of environmental protection": dis. Ph. D. in Law. Kharkiv. 197 p. [in Ukrainian].
19. Zemelnyi kodeks Ukrainy. "Land Code of Ukraine from 25 october 2001, No. 2768-III". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
20. Vodnyi kodeks Ukrainy. "Water Code of Ukraine 6 June, 1995, No. 213/95-VR". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#n340> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
21. Pro okhoronu atmosfernoho povitria. "About protection of atmospheric air Law of Ukraine 16 October, 1992, No. 2707-XII". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2707-12> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
22. Kodeks Ukrainy pro nadra. "Code of Ukraine on subsoil, 27 July, 1994, No. 132/94-VR". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
23. Pro tvarynnyi svit. "On wildlife: Law of Ukraine of December 13, 2001 No. 2894-III". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

Bazan Oleksandr,
Postgraduate, Khmelnytsky University
of Management and Law, Khmelnytskyi, Ukraine
ORCID ID 0000-0001-9400-4755

OBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT

In the article actual questions on objects of administrative and legal protection of the environment are considered. Noticed that under current conditions of global challenges the problem of environmental security is one of the most important priorities of the world community, as the environmental crisis affects any state, including Ukraine. Recently, the state of the environment in Ukraine has been deteriorating, and among the priorities that differ in this context should be the creation of an effective mechanism of administrative and legal protection of the environment.

According to the current legislation of Ukraine, state protection and regulation of use on the territory of Ukraine are subject to: 1) environment as a set of natural and natural and social conditions and processes; natural resources both involved in the economic turnover and unused in the economy in a given period (land, subsurface, water, air, forest and other vegetation, wildlife), landscapes and other natural complexes; 2) natural territories and objects subject to special protection (territories and objects of the natural reserve fund and other territories and objects determined in accordance with the legislation of Ukraine); health and life of people - from the negative impact of adverse environmental conditions.

Taking this into account, the conclusion is made that the most important objects of administrative and legal protection of the natural environment can include: land, its subsoil, atmospheric air, water and other natural resources located within the territory of Ukraine, natural resources of its continental shelf, exclusive (maritime) economic zone and the like. Features of the legal regulation of the status of nature objects is that their legal status is established by a significant number of regulatory legal acts of various levels, and the adoption of measures of administrative and legal protection of the environment is the competence of specially authorized bodies.

Keywords: environment, ecological safety, fauna

Отримано: 25.10.2019

Бакал Віталій Павлович,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0003-0019-7053

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджено адміністративно-правові аспекти ресурсного забезпечення Національної поліції України. На підставі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють сферу ресурсного забезпечення МВС та Національної поліції України, визначено зміст понять “адміністративно-правове регулювання ресурсного забезпечення поліцейських”, “фінансове забезпечення поліції” та “матеріально-технічне забезпечення поліції”. У складі матеріально-технічного забезпечення досліджено окрему категорію – військове постачання. Досліджено поняття “ресурси”, “фінансові ресурси”, “матеріально-технічні ресурси”.

Ключові слова: ресурсне забезпечення, Національна поліція України, матеріально-технічне забезпечення, фінансове забезпечення, адміністративно-правова характеристика.

Одним із визначальних факторів забезпечення мобільної готовності органів та підрозділів системи МВС України при виконанні покладених на Міністерство завдань є своєчасне і достатнє ресурсне забезпечення Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує охорону прав і свобод людини, протидіє злочинності, підтримує публічну безпеку і порядок.

Адміністративно-правове регулювання ресурсного забезпечення поліції є одним із важливих чинників, від яких залежить ефективна діяльність та подальший розвиток поліції, можливість виконання поставлених перед нею завдань щодо забезпечення національної безпеки. Розгалуженість та надзвичайно велика кількість правових актів як законодавчого, так і підзаконного рівнів не сприяє ефективному адміністративно-правовому регулюванню цієї сфери та є суттєвою перешкодою на шляху реалізації завдань ресурсного забезпечення [1]. Наукове переосмислення адміністративно-правового регулювання ресурсного забезпечення має стати рушійною силою для збільшення видатків на ресурсне забезпечення Національної поліції України.

Слід зазначити, що питання ресурсного забезпечення правоохоронних органів України розглядали у своїх працях О.М. Бандурка, З.Ф. Вікулова, В.В. Воробйова, С.М. Єрмакова, М.С. Ільницький, О.В. Ковальова, Ю.В. Коречкова, О.О. Крилова, Н.З. Кунца, С.Л. Курило, П.В. Нелезіна, А.Ю. Пантелєєва, Н.А. Пелих, В.М. Плішкіна, О.І. Пожарова, О.С. Проневич, В.М. Раєва, Б.Б. Ривкіна, Р.М. Сапронова, О.Ю. Синявська, М.Д. Смірнова, В.В. Тіванова, І.В. Шамрай, С.О. Шатрава.

Проте вказані дослідження стосуються переважно ресурсного забезпечення органів внутрішніх справ. Реформування органів системи МВС сприяло застосуванню нових підходів і до ресурсного забезпечення як у цілому МВС, так і Національної поліції. Виникла необхідність упровадження нових підходів до ресурсного забезпечення, організації роботи підрозділів ресурсного забезпечення, його адміністративно-правового регулювання.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового аспекту ресурсного забезпечення Національної поліції України.

Одним з основних факторів готовності Національної поліції України до виконання покладених на неї завдань є розуміння та ефективне здійснення суб'єктами управління адміністративно-правового регулювання її ресурсного забезпечення. Недостатність ресурсів натеper – один із важливих чинників неефективної діяльності Національної поліції України. Водночас розуміння сутності, призначення та специфіки адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері ресурсного забезпечення розкривається при аналізі правових норм, що складають зміст зазначеного поняття. Тому особливого значення набуває система норм права, які регулюють відносини в сфері ресурсного забезпечення. Повнота та конструктивність побудови згаданої системи безпосередньо пов'язана з ефективністю здійснення адміністративно-правового регулювання ресурсного забезпечення поліцейських. Таким чином, дослідження поняття адміністративно-правового регулювання через призму норм права є надзвичайно важливим для розуміння усіх взаємопов'язаних процесів і закономірностей, що відбуваються при здійсненні діяльності у сфері ресурсного забезпечення Національної поліції України.

Нормативно-правові акти, що регулюють сферу ресурсного забезпечення поліції, відрізняються за своєю юридичною силою, їх чимало, вони достатньо різнопланові, крім того, окремі з них втратили актуальність у зв'язку зі змінами економічної ситуації в країні.

Основними нормативно-правовими актами, які безпосередньо регулюють ресурсне забезпечення поліції, є: Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Житловий кодекс України, закони України: від 3 липня 2015 р. “Про Національну поліцію”, від 20 грудня 1991 р. “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, від 28 лютого 1991 р. “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, від 18 вересня 1991 р. “Про інвестиційну діяльність”, від 10 квітня 1992 р. “Про оренду державного та комунального майна”, від 2 жовтня 1992 р. “Про інформацію”, від 14 жовтня 1992 р. “Про охорону праці”, від 22 жовтня 1993 р. “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, від 21 січня 1994 р. “Про державну таємницю”, від 1 липня 1994 р. “Про енергозбереження” (зі змінами та доповненнями), від 11 лютого 1998 р. “Про метрологію та метрологічну діяльність” (зі змінами та доповненнями), від 3 березня 1998 р. “Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності”, від 24 березня 1998 р. “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист”, від 3 березня 1999 р. “Про державне оборонне замовлення”, від 20 квітня 2000 р. “Про планування і забудову територій”, від 18 січня 2001 р. “Про об'єкти підвищеної небезпеки”, від 22 лютого

2006 р. “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України”, від 20 лютого 2003 р. “Про альтернативні джерела енергії”, від 18 листопада 2003 р. “Про телекомунікації”, від 20 січня 2005 р. “Про звернення громадян”, від 14 листопада 2009 р. “Про будівельні норми”, від 1 червня 2010 р. “Про захист персональних даних”, від 13 січня 2011 р. “Про доступ до публічної інформації”, від 10 квітня 2014 р. “Про здійснення державних закупівель”, Кодекс цивільного захисту України від 10 вересня 2013 р.

Накази Міністерства внутрішніх справ України: від 17.10.2014 № 1096 “Про затвердження Положення про Департамент матеріального забезпечення МВС”, від 25.11.1996 № 818 “Про затвердження Настанови з автомобільної служби в органах внутрішніх справ України” (зі змінами та доповненнями), від 24.05.2002 № 535 “Про затвердження Правил носіння форменого одягу та знаків розрізнення особами начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, військово-службовцями спеціальних моторизованих військових частин міліції внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України”, від 10.09.2004 № 1039 “Про надання службових жилих приміщень і користування ними особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України”, зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 05.10.2004 за № 1255/9854 (зі змінами та доповненнями, внесеними наказом МВС України від 12.05.2008 № 216, зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 31.05.2008 № 488/15179), від 15.10.2009 № 444 “Про затвердження документів щодо упровадження нових засобів зв’язку в телекомунікаційних мережах органів внутрішніх справ України”, від 07.12.2009 № 536 “Про затвердження Програми зменшення споживання енергоносіїв органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ України на 2010–2014 роки”, від 31.05.2011 № 259 “Про затвердження Положення про комітет з конкурсних торгів МВС України”, від 24.12.2012 № 1190 “Про затвердження Інструкції з експлуатації техніки зв’язку в органах внутрішніх справ” (зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 06.03.2013 за № 375/22907), спільний наказ МОЗ та МВС України від 31.01.2013 № 65/80 “Про затвердження Положення про медичний огляд кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів” (зареєстрований у Міністерстві юстиції України 22.02.2013 № 308/22840), від 04.12.2013 № 446 “Про затвердження Інструкції про порядок внесення змін до Лімітів споживання енергоносіїв та води для органів та підрозділів Міністерства внутрішніх справ України та Державної міграційної служби України”, від 07.03.2014 № 251 “Про затвердження складу комітету з конкурсних торгів” (зі змінами), наказ МВС України від 12.05.2014 № 462 “Про затвердження Комплексного плану основних заходів із підготовки житлово-комунального господарства та об’єктів енергоспоживання системи МВС України до стабільної роботи під час проходження опалювального сезону”, від 27.08.2014 № 873 “Про затвердження Положення про Центральну житлову комісію та комісію з розподілу житлової площі в гуртожитках Міністерства внутрішніх справ України” (зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 11.09.2014 за № 1117/25894).

Відповідно до статті 105 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-XIII “Про Національну поліцію” [2], фінансування та матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюють за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, що не заборонені законодавством.

Розглядаючи питання законодавчого та нормативного регулювання сфери речового забезпечення, необхідно пам'ятати, що правове регулювання є різновидом державно-владного регулювання суспільних відносин; цілеспрямованим, організованим впливом на поведінку суб'єктів та суспільні відносини, спрямованим на досягнення певного результату. Завдяки правовому регулюванню реально існуючі відносини між суб'єктами управління набувають правової форми. Воно реалізується за допомогою цілісної системи правових норм та засобів, спрямоване на впорядкування, закріплення та охорону суспільних відносин [3, с. 468]. Правове регулювання забезпечується завдяки спеціально створеному державному механізму. Основними елементами цього механізму є норми права, зафіксовані у нормативно-правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права) [4, с. 715].

Таким чином, можна стверджувати, що правові норми, закріплені у нормативно-правових актах, які мають відношення до ресурсного забезпечення Національної поліції України, як фундамент механізму правового регулювання, у своїй сукупності виражають сутність адміністративно-правового регулювання, упорядковуючи суспільні відносини в сфері ресурсного забезпечення.

Адміністративно-правове регулювання у сфері ресурсного забезпечення поліції (як кожна соціальна категорія) має відповідні ознаки, що вирізняють його з-поміж інших видів регулювання та притаманні тільки вказаному напряму адміністративно-правового впливу, зокрема: 1) здійснюється, як правило, суб'єктами управління, які мають подвійний статус, спеціалістами за напрямом ресурсного забезпечення, а також правоохоронцями за атестованою посадою; 2) здійснюваний у межах правовідносин у сфері ресурсного забезпечення адміністративний вплив (у окремих випадках) ґрунтується на виконанні положень підзаконних нормативно-правових актів інших відомств, наприклад, Міністерства оборони України, Міністерства фінансів тощо; 3) для ефективного здійснення адміністративно-правового регулювання в означеній сфері суб'єкт управління у своїй діяльності має володіти достатніми знаннями у сфері юриспруденції, менеджменту, економіки та фінансів, легкої промисловості, транспорту тощо [5, с. 33–35].

Розглядаючи поняття “адміністративно-правове регулювання ресурсного забезпечення” необхідно визначитись із його змістом, який відповідно до правових норм, включає такі складові, як “ресурсне забезпечення”, “фінансове забезпечення” та “матеріально-технічне забезпечення”.

Термін “ресурси” (від французького *ressource* – допоміжний засіб) тлумачиться як засоби, запаси, можливості, джерела доходів. Під засобами розуміють прийоми, способи дії для досягнення чого-небудь, а також предмети, пристосування (або їх сукупність), необхідні для здійснення будь-якої діяльності [6].

Так, відповідно до великого тлумачного словника сучасної української мови, слово “забезпечити” означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти що-небудь від небезпеки [7, с. 281]. У словнику російської мови поняття “забезпечення” розглядається як генерування повного і достатнього комплексу умов необхідних для здійснення чогось та гарантії будь-чого [8, с. 291].

Отже, ресурсне забезпечення слід розглядати як сукупність ресурсів (фінансових, матеріальних, технічних тощо), що створюють умови реалізації чогось, гарантують щось.

Тому формування поняття “адміністративно-правове регулювання ресурсного забезпечення” в науці адміністративного права, сприятиме більш точному розумінню, формулюванню й застосуванню понятійно-категоріального апарату. На нашу думку, в контексті здійснення правового забезпечення у сфері забезпечення ресурсами поліцейських зі змісту зазначеного поняття доцільно виділити три основні елементи, які його характеризують: адміністративний вплив суб’єктів управління у сфері ресурсного забезпечення, що здійснюється на основі чинних нормативно-правових актів; точна і неухильна реалізація адміністративно-правових норм; встановлення нормами права гарантій реалізації ресурсного забезпечення, в тому числі “фінансового забезпечення” та “матеріально-технічного забезпечення”.

Розуміння вказаних елементів дозволяє більш чітко встановити “місцезнаходження” поняття адміністративно-правового регулювання здійснення ресурсного забезпечення Національної поліції України стосовно системи ключових понять адміністративно-правової науки, з іншого боку, виділивши зі змісту поняття “адміністративно-правового регулювання забезпечення”, елементи “реалізація адміністративно-правових норм” та “гарантія реалізації ресурсного забезпечення”, ми акцентуємо увагу на необхідності здійснення реального практичного матеріального “забезпечення” всією сукупністю суб’єктів відносин у сфері ресурсного забезпечення поліцейських, трансформуючи так це поняття зі сфери можливого у сферу здійсненого, що загалом відповідає його сутнісним характеристикам.

Аналізуючи “фінансове забезпечення” та “матеріально-технічне забезпечення” правоохоронних органів, В.М. Тесленко [9, с.10] визначив “ресурсне забезпечення МВС” як “організовуваний державою та її органами процес обігу матеріальних благ (засобів виробництва та предметів споживання) та найбільш раціональне їх доставляння від виробників до споживачів МВС”. У цілому, погоджуючись з думкою В.М. Тесленка, більш вдалим, на наше переконання, є визначення О.М. Бандурки, який під матеріальним, технічним та фінансовим забезпеченням пропонував розуміти систему товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між службами МВС, органами влади, підприємствами, організаціями, фізичними особами, з одного боку, та органами системи МВС, з іншого, в процесі централізованого постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів (сировина, паливо, обладнання, речове майно, зброя, боєприпаси і матеріали); виконання договорів купівлі-продажу (оптова торгівля), реалізації фондів, комісійного й роздрібного продажу продуктів і засобів виробництва; надання матеріально-технічної допомоги та фінансування їх діяльності [10, с.17].

Отже, на основі проведеного вище аналізу окремих понятійних категорій, які знайшли своє відображення у наукових джерелах та структурно формують поняття “адміністративно-правового регулювання ресурсного забезпечення Національної поліції України”, на нашу думку, доцільно розкрити його дефініцію: це регламентована адміністративно-правовими нормами та законами менеджменту діяльність уповноважених посадових осіб, яка знаходить свій зовнішній вираз у їх активній та пасивній поведінці під час виконання посадових обов’язків, реалізації

прав та дотриманні заборон у напрямі забезпечення поліцейських необхідними для виконання службових завдань фінансовими, матеріальними та технічними ресурсами, а також ресурсами, передбаченими військовим постачанням.

Сутність адміністративно-правового регулювання ресурсного забезпечення поліцейських розкривається за допомогою нормативно-правових актів, у яких містяться норми, здатні на належному рівні врегулювати відносини, що виникають у сфері фінансового, матеріального, технічного забезпечення, а також забезпечення ресурсами військового постачання.

Зміст поняття “ресурсне забезпечення Національної поліції України” витікає з його мети: наділення поліції відповідними фінансовими джерелами, запасами матеріально-технічних засобів, необхідними для виконання основних обов’язків і завдань, передбачених статтею 2 Закону України “Про Національну поліцію” [2].

Залежно від ролі, матеріального уявлення і особливостей впливу на процес функціонування Національної поліції зазначені ресурси можна класифікувати за видами, поділивши їх на фінансові, матеріальні та технічні.

Фінансові ресурси – це сукупність усіх цільових фондів грошових коштів поліції, необхідних для її функціонування; надходження грошових коштів і здійснювані виплати. Фінансові ресурси поділяють на централізовані та децентралізовані.

Матеріальні ресурси – будівлі (дахи, фасади, службові та допоміжні приміщення, гуртожитки і службові квартири); територія (дороги, стоянки автомашин, паркова зона, огорожа, полігони); обслуговуюча господарська структура (майстерні, господарський інвентар, транспорт, телефонні станції, вузли теплопостачання, теплові, електричні та комунальні мережі, водовід, котельні, підстанції і розподільні електропристрої); соціальні структури (їдальні, буфети, актові зали, відомчі установи охорони здоров’я та санаторії, дитячі оздоровчі табори, бази відпочинку, бібліотеки, музеї, будинки культури); спортивні установи (клуби, стадіони, бази); меблі, інвентар, будматеріали, канцтовари, пальне, запчастини; формений одяг.

До технічних ресурсів слід віднести охорону (системи контролю і сигналізації, технічні забезпечуючі пристрої); комп’ютери та іншу оргтехніку, спецтехніку, засоби зв’язку тощо.

Враховуючи викладене, визначимо, що фінансове забезпечення поліції – це діяльність, яка здійснюється у межах фінансової системи держави у всіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів для своєчасного і достатнього забезпечення мобільної готовності поліції для виконання завдань з охорони громадського порядку, захисту конституційних прав та свобод громадян України, передбачених статтею 2 Закону України “Про Національну поліцію” [2].

Під матеріально-технічним забезпеченням поліції слід розуміти систему товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між органами державної влади, органами системи МВС, підприємствами, організаціями, фізичними особами, з одного боку, та підрозділами поліції, з іншого, в процесі постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів для задоволення потреб, необхідних для виконання основних обов’язків і завдань, передбачених статтею 2 Закону України “Про

Національну поліцію” [2]. Як відомо, матеріально-технічне забезпечення є складним соціально-економічним процесом: при ринковій формі господарювання підприємства-виробники стають вільними у здійсненні господарської діяльності, функціонуючи за принципами самоокупності, самофінансування, вільного підприємництва та конкуренції [11, с. 222–230]. Цей процес складається з кількох етапів: підготовка, укладання договорів, отримання ресурсів, передача їх споживачам. Враховуючи зазначене, матеріально-технічне забезпечення багатьма вченими і практиками розглядається саме як ресурсне.

У складі матеріально-технічного забезпечення необхідно виділити й окрему категорію – військове постачання, основною метою якого є забезпечення поліції майном особливого призначення за встановленими нормами, табелями і штатами, а саме: зброєю, боєприпасами, амуніцією, спорядженням, військовою і спеціальною технікою, продовольством, резервними запасами.

Виокремлений процес матеріально-технічного забезпечення поліції охоплює кілька взаємопов’язаних стадій: вивчення потреб у певному виді матеріальних цінностей і належних фінансових можливостей; проведення тендерів на поставку продукції та/або послуг; підготовку й укладання договорів; отримання ресурсів, передачу їх споживачам (поліції).

Отже, сукупність адміністративно-правових норм щодо ресурсного забезпечення Національної поліції України, у своєму змісті, роз’яснює сутність та порядок здійснення адміністративно-правового регулювання у сфері ресурсного забезпечення поліцейських відповідними уповноваженими суб’єктами управління. Чинні нормативно-правові акти у сфері ресурсного забезпечення Національної поліції України, хоч і не досконалі, але створюють активну систему адміністративних заходів, спрямованих на забезпечення фінансовими, матеріальними, технічними ресурсами, а також забезпечення ресурсами військового постачання, необхідними для виконання покладених на Національну поліцію України завдань із забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України: рішення Рахункої палати від 11 квітня 2018 року № 10-2. URL: [R_RP_10-2_2018.pdf](https://www.rp.gov.ua/ua/10-2_2018.pdf) (дата звернення: 10.09.2019).
2. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. ВВР України, 2015. № 40–41. С. 1970. Ст. 379.
3. *Луній Є.А.* Адміністративно-правове регулювання охорони екологічних прав громадян: поняття та зміст. Форум права. 2011. № 3. С. 468–472.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Вид-во “Юридична думка”, 2012. 1020 с.
5. *Бакал В.П.* Адміністративно-правові засади речового забезпечення працівників органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук. 2015. 196 с.

6. Словник української мови: академічний тлумачний словник (1970 – 1980): в 11 т. URL: <http://sum.in.ua>. (дата звернення: 09.10.2019).
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2003. 1440 с.
8. *Александрова З.Е.* Словарь синонимов русского языка: около 9000 синонимических рядов / под ред. Л.А. Чешко. изд. 5-е, стереотип. М.: Рус. язык, 1986. 600 с.
9. *Тесленко В.М.* Правовое регулирование материально-технического и военного снабжения в системе МВД Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 1992.
10. *Бандурка О.М.* Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України: монографія. Х., 2004.
11. *Льницький М.С.* Організація фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України. *Форум права*. 2009. № 1. С. 222–230 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-1/09imcvscu.pdf>] (дата звернення: 09.10.2019).

REFERENCES

1. Pro rezultaty audytu efektyvnosti vykorystannia biudzhethnykh koshtiv, vydilenykh na zabezpechennia diialnosti pidrozdiliv, ustanov ta zakladiv Natsionalnyi politsii Ukrainy. “On the results of the audit of the effectiveness of the use of budget funds allocated to support the activities of units, institutions and institutions of the National Police of Ukraine”: the decision of the Accounting Chamber of April 11, 2018 No. 10-2. URL: [R_RP_10-2_2018.pdf](http://sum.in.ua) (date of application: 10.09.2019) [in Ukrainian].
2. Pro Natsionalnu politsiiu Ukrainy. “On the National Police of Ukraine: Law of Ukraine dated 02.07.2015 No. 580-VIII”. IVR of Ukraine, 2015. No. 40-41 P. 1970. Art. 379 [in Ukrainian].
3. *Lypii Ye.A.* (2011) Administratyvno-pravove rehuliuвання okhorony ekolohichnykh prav hromadian: poniattia ta zmist. “Administrative and legal regulation of protection of environmental rights of citizens: concept and content”. The forum is right. No. 3. P. 468–472 [in Ukrainian].
4. Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk. “Great Encyclopedic Legal Dictionary” / ed. Acad. NAS of Ukraine Shemshenko. 2nd ed., Revised and supplemented by K.: Yurydychna Dumka, 2012. 1020 p. [in Ukrainian].
5. *Bakal V.P.* (2015) Administratyvno-pravovi zasady rechovoho zabezpechennia pratsivnykiv orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy. “Administrative and legal bases of material support of employees of law-enforcement bodies of Ukraine”: diss. Ph. D. in Law. 196 p. [in Ukrainian].
6. Slovnyk ukrainskoi movy: akademichniy tлумачний slovnyk (1970 – 1980): v 11 t. “Dictionary of the Ukrainian Language: Academic Interpretative Dictionary (1970 - 1980)”: in 11 volumes URL: <http://sum.in.ua>. (date of application: 09.10.2019) [in Ukrainian].
7. Velykyi tлумачний slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy / [uklad. i holov. red. V.T. Busel]. “The Great Interpretive Dictionary of Modern Ukrainian” / [summary. and heads. ed. V.T. Stork]. K.; Irpin: VTF “Perun”, 2003. 1440 p. [in Ukrainian].
8. *Aleksandrova Z.Ye.* (1986) Slovar sinonimov russkogo yazyka: okolo 9000 sinonimicheskikh ryadov. “Dictionary of Synonyms of the Russian Language: About 9000 Synonymic Series” / Ed. L.A. Czech. ed. 5th, stereotype. M.: Rus. language. 600 p. [in Russian].
9. *Teslenko V.M.* (1992) Pravovoe regulirovaniye materialno-tekhnicheskogo i voyennogo snabzheniya v sisteme MVD Rossiyskoy Federatsii. “Legal regulation of material and technical and military supplies in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation”: author. diss. Ph. D. in Law. K. [in Russian].
10. *Bandurka O.M.* (2004) Teoriia i praktyka upravlinnia orhanamy vnutrishnikh sprav Ukrainy. “Theory and Practice of Managing Internal Affairs Bodies of Ukraine”: Monograph. Kh. [in Ukrainian].
11. *Ilytskyi M.S.* (2009) Orhanizatsiia finansovoho ta materialno-tekhnichnoho zabezpechennia orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy. “Organization of financial and logistical support of law-enforcement bodies of Ukraine”. Forum by right. No. 1. P. 222–230 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-1/09imcvscu.pdf>] (date of application: 09.10.2019) [in Ukrainian].

Vitalii Bakal,
Candidate of Juridical Sciences,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine
ORCID ID 0000-0003-0019-7053

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF THE RESOURCE SUPPORT OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The article investigates administrative and legal aspects of resource provision of the National Police of Ukraine. Based on the analysis of legal acts regulating the sphere of resource provision of the Ministry of Internal Affairs and the National Police of Ukraine, the content of the concept of “administrative-legal regulation of resource provision of police officers” is determined. A separate category – military supply – was studied as part of the material and technical support. The concepts of “resources”, “financial resources”, “material and technical resources” are studied. It was determined that the financial provision of the police is an activity that is carried out within the framework of the financial system of the state in all its manifestations and is a form of participation in the distribution of funds by obtaining financial resources for the timely and sufficient provision of mobile readiness of the police to carry out tasks to protect public order, the protection of constitutional rights and freedoms of citizens of Ukraine, as provided for in Article 2 of the Law of Ukraine “On the National Police”.

It is stated that the totality of administrative-legal norms in the sphere of resource provision of the National Police of Ukraine, in its content, explains the essence and procedure of administrative and legal regulation in the sphere of resource provision of police officers by the relevant authorized subjects of management. Although the existing legal and regulatory instruments in the area of resources for the National Police are not perfect, they create an active system of administrative measures aimed at providing the National Police with financial, material and technical resources, as well as with the resources for military supplies necessary for the performance of the tasks assigned to the National Police of Ukraine in ensuring public safety and order; protection of human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state; combating crime; providing, within the limits determined by law, assistance services to persons who need such assistance for personal, economic, social or emergency reasons.

Keywords: resource support, National Police of Ukraine, logistics, financial support, administrative and legal characteristics.

Отримано: 25.10.2019

Бойко Іван Володимирович,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-1713-9098

АНАЛІТИЧНА РОБОТА У СФЕРІ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ¹

У статті розглянуто аналітичну роботу у сфері поліцейської діяльності в Україні як метод дослідження системи організаційних заходів, що реалізується суб'єктами здійснення аналітичної роботи органів поліції щодо вивчення і аналізу оцінки інформації стосовно оперативної обстановки, структури, рівня і динаміки стану злочинності, підготовки й оперативного прийняття управлінських рішень, контролю і перевірки їх виконання з метою протидії правопорушенням та забезпечення правопорядку в державі. Викладено авторське поняття аналітичної роботи, встановлено суб'єкти її здійснення та запропоновано внесення деяких змін до чинного законодавства і нормативно-правових актів України.

Ключові слова: аналітична робота, сфера поліцейської діяльності, суб'єкти аналітичної роботи, Національна поліція, моніторинг, оперативна обстановка, прийняття управлінських рішень, контроль і перевірка виконання рішень.

Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України відповідно до покладених на нього завдань виконує аналітичну роботу у сфері поліцейської діяльності, зокрема:

1) здійснює збір, оцінку, аналіз інформації про криміногенну ситуацію в Україні, резонансні кримінальні правопорушення, порушення публічної безпеки і порядку, інші надзвичайні події та заходи реагування на них;

2) вивчає та аналізує причини і умови, які негативно впливають на ефективність діяльності поліції, та розробляє заходи щодо вдосконалення її діяльності;

3) готує комплексні аналітичні матеріали про стан оперативної обстановки в державі, проекти управлінських рішень щодо підвищення ефективності діяльності поліції з протидії злочинності та зміцнення правопорядку тощо;

4) організовує проведення комплексних інспектувань, перевірок службової діяльності органів і підрозділів, апарату НПУ, а також надання їм практичної допомоги; аналіз інформації про окремі види злочинів, надзвичайні ситуації, розвиток соціально-політичних подій, що можуть викликати громадський резонанс чи призвести до напруженості в суспільстві; забезпечення цілодобового функціонування служби “102”.

Слід зазначити, що ДОАЗОР під час виконання покладених на нього завдань, відповідно до своєї компетенції, взаємодіє в установленому порядку зі структурними підрозділами апарату НП України, територіальними органами і підрозділами поліції, з іншими правоохоронними органами, державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та організаціями.

¹ Закінчення. Початок у № 1, 2019.

Натепер в головних управліннях НП України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях та м. Києві створені управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування (далі – УОАЗОР), які є структурними підрозділами зазначених органів, що здійснюють організаційно-аналітичне забезпечення у сфері поліцейської діяльності в територіальних (міжрегіональних) органах відповідно до *Типового положення* про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, затвердженого наказом МВС України від 22.01.2016 № 39 [1]. *Основними завданнями УОАЗОР є:*

- 1) *моніторинг оперативної обстановки* на території обслуговування та організація реагування на її зміни;
- 2) *вивчення, аналіз і узагальнення результатів та ефективності поліцейської діяльності* на території обслуговування, виявлення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, організація ужиття в межах компетенції заходів щодо їх усунення;
- 3) *організація діяльності* чергових частин підрозділів ГУ;
- 4) *здійснення* організаційно-методичного забезпечення аналітичної роботи підрозділів ГУ, організація комплексного аналізу стану забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, а також надання поліцейських послуг на території обслуговування, аналіз відповідних результатів роботи підрозділів ГУ;
- 5) *здійснення* в підрозділах ГУ систематичного аналізу та перевірок стану обліково-реєстраційної дисципліни.

Функціями УОАЗОР є:

- *моніторинг оперативної обстановки та організація реагування на її зміни:* збір, оцінка, аналіз інформації про криміногенну ситуацію на території обслуговування, кримінальні правопорушення, порушення публічної безпеки і порядку, інші надзвичайні події та заходи реагування, що вживаються підрозділами ГУ для усунення недоліків; підготовка зведень про кримінальні правопорушення та інші, не пов'язані з ними, події, а також обмін інформацією стосовно них з іншими державними органами влади; участь в організації діяльності оперативних штабів, робочих груп з координації дій та управління силами і засобами поліції під час проведення масових заходів, державних свят і надзвичайних подій; участь у розробленні та контролі за реалізацією типових планів операцій спільно із зацікавленими підрозділами ГУ;
- *аналітична робота і планування:* комплексної оцінки криміногенної ситуації на території обслуговування за півріччя і рік; узагальнених матеріалів за підсумками роботи засідань колегії та нарад керівництва ГУ; аналітичних довідок про оперативну обстановку на території обслуговування і заходи, що вживаються підрозділами ГУ з метою зміцнення правопорядку; доповідних записок керівництву ГУ з проблемних питань діяльності підрозділів ГУ; організація діяльності чергових частин ГУ (на території обслуговування) тощо.

Таким чином, ми приходимо до **висновку**, що *по-перше*, організаційно-аналітичного робота у сфері поліцейської діяльності є однією із функцій процесу

управління, а підрозділи ОАЗОР посідають провідне місце в організаційно-аналітичному забезпеченні діяльності органів НП України, про що свідчить зазначений перелік їхніх завдань і функцій у цій сфері; *по-друге*, завдання і функції ОАЗОР розділені між центральним апаратом НП України, які представлені ДАЗОР та регіональними ГУ НП України на територіальних рівнях, представлених УАЗОР.

Наразі головним підрозділом у системі інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів і підрозділів НП України, який і здійснює організаційно-методичне керівництво за цими напрямками роботи, є **Департамент інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України** (далі – ДІАП). Так, відповідно до Положення про Департамент інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України, затвердженого наказом НП України від 11.10.2017 № 1060 ДІАП є структурним підрозділом Центрального органу управління поліції (далі – ЦОУП), який здійснює заходи, передбачені законодавством України, що спрямовані на *інформаційно-аналітичне та інформаційно-пошукове забезпечення та захист персональних даних при їх обробленні у структурних підрозділах ЦОУП, міжрегіональних територіальних органах НП України, територіальних органах поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, у тому числі їх територіальних (відокремлених) підрозділах (далі – органи і підрозділи поліції)* [2].

Завданнями ДІАП є: 1) *організація інформаційно-аналітичної та інформаційно-пошукової діяльності поліції; координація діяльності управлінь інформаційно-аналітичної підтримки (або окремо визначених посад з відповідними функціями) органів і підрозділів поліції головних управлінь поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві (далі – УІАП) з питань інформатизації, формування баз (банків) даних, інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи, а також їх підтримання в актуальному стані, у т.ч. координація проведення взаємозвірень між цими базами (банками) даних та відомостями Єдиного реєстру досудових розслідувань; 2) формування, координація та супроводження інформаційних підсистем інформаційно-телекомунікаційної системи “Інформаційний портал Національної поліції України” (далі – ІТС ІП НП України).*

Функціями ДІАП є:

- забезпечення проєктування, розроблення *програмного забезпечення та запровадження в системі поліції оперативно-розшукових, персонально-довідкових, дактилоскопічних, статистичних та інших інформаційно-аналітичних систем* для забезпечення діяльності органів та підрозділів поліції;
- *координація наповнення та підтримка в актуальному стані баз (банків) даних* (в тому числі проведення взаємозвірень між цими базами (банками) даних та відомостями Єдиного реєстру досудових розслідувань), що входять до єдиної інформаційної системи МВС України через ІТС ІПНП;
- *формування та узагальнення статистичної звітності про стан злочинності, протидії корупції, результати профілактичної, оперативно-розшукової, слідчої та адміністративної діяльності органів і підрозділів поліції; забезпечення керівництва НП України, органів і підрозділів поліції статистичною інформацією на підставі*

даних автоматизованих обліків, що входять до Єдиної інформаційної системи МВС України, через засоби ІТС ІПНП тощо.

Таким чином, ми приходимо до висновку, що, *по-перше*, ДІАП НП України є структурним підрозділом апарату НП України, що організовує та здійснює заходи, передбачені законодавством України, які спрямовані на: *інформаційно-аналітичне та інформаційно-пошукове забезпечення* правоохоронної діяльності; *по-друге*, запровадження в системі поліції оперативно-розшукових, персонально-довідкових, дактилоскопічних, статистичних та інших *інформаційно-аналітичних систем* для забезпечення діяльності органів та підрозділів поліції; *по-третє*, ДІАП НП України, як головний відомчий суб'єкт управління інформаційними ресурсами НП України, є спеціальним суб'єктом інформаційного забезпечення поліції на центральному рівні. У свою чергу, такими спеціальними суб'єктами інформаційного забезпечення на територіальному (регіональному) рівні є Управління комунікації інформаційної підтримки, а також відділи комунікації, створені при ГУ НП України.

Натепер в апараті поліції створено **Департамент стратегічних розробок Національної поліції України** відповідно до Положення про Департамент стратегічних розробок Національної поліції України, затвердженого наказом НП України від 13.07.2018 № 674.

Зазначений Департамент НП України є структурним підрозділом апарату центрального органу управління поліції у складі кримінальної поліції, який підпорядковується Голові НП України та першому заступникові Голови НП України – начальнику кримінальної поліції.

Слід зазначити, що відповідно до абзацу 2 ч. 1 ст. 5 Закону України від 18.02.1992 № 2135-XII “Про оперативно-розшукову діяльність”, оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами: Національної поліції – *підрозділами кримінальної та спеціальної поліції* [3]. Водночас у чинних правових нормах зазначеного Закону, встановлено, що основним завданням кримінальної поліції, до якої належить і Департамент стратегічних розробок НП України, є *інформаційно-аналітична діяльність у сфері протидії організованим злочинним групам та злочинним угрупованням, що становлять найбільшу суспільну небезпеку*. Крім того й тих, які мають міжнародні та транснаціональні зв'язки.

Також згідно з підпунктом а) пункту 3 статті 5 Закону України від 30.06.1993 № 3341-XII “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, належать *органи Національної поліції* [4]. Основними напрямками боротьби з організованою злочинністю відповідно до чинних правових норм зазначеного Закону є: 1) *створення правової основи*, організаційних, матеріально-технічних та інших умов для ефективної боротьби з організованою злочинністю, організація міжнародного співробітництва у цій сфері; 2) *виявлення та усунення або нейтралізація негативних соціальних процесів і явищ*, що породжують організовану злочинність та сприяють їй; 3) *запобігання нанесенню шкоди людині, суспільству, державі; виникненню організованих злочинних угруповань; відшкодування шкоди фізичним та юридичним особам, державі; встановленню корумпованих зв'язків з державними службовцями та посадовими особами, втягненню їх у злочинну*

діяльність; легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, використанню суб'єктів підприємницької діяльності для реалізації злочинних намірів; 4) виявлення, досудове розслідування, припинення і запобігання правопорушенням, вчинюваним учасниками організованих злочинних угруповань, притягнення винних до відповідальності; 5) протидія використанню учасниками організованих злочинних угруповань у своїх інтересах об'єднань громадян і засобів масової інформації.

Таким чином, сьогодні для вирішення завдань боротьби з організованою злочинністю Департамент стратегічних розробок НП України має право збирати, накопичувати і зберігати інформацію про події і факти, що свідчать про організовану злочинну діяльність, її причини та умови, про осіб, які беруть участь в організованій злочинній діяльності. З цією метою в МВС України створюється централізований банк даних для проведення інформаційно-аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності в цілому, так і боротьби з організованою злочинністю. Порядок використання таких даних регулюється нормативними актами МВС України, що вживає заходів щодо їх захисту. Крім цього, такі банки даних створюються у підрозділах по боротьбі з організованою злочинністю органів НП України на місцях. Разом з тим, міжнародне співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю ґрунтується на нормах міжнародного права і чинного законодавства України, міждержавних і міжурядових договорах, двосторонніх відомчих угодах.

Отже, на нашу думку, сьогодні необхідно внести зміни і доповнення до статті 23 Закону України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [5], а також до пункту 4 “Положення про Національну поліцію”, затвердженого постановою Уряду України від 28 листопада 2015 № 877 [6], про те, що поліція бере участь у боротьбі з організованою злочинністю відповідно до закону, про що буде зазначено нижче.

Відповідно до Положення про **Управління кримінального аналізу Національної поліції України** (далі – Управління / УКА), затвердженого наказом НП України від 07.11.2017 № 1150, в НП України створено УКА – структурний підрозділ апарату центрального органу управління поліції у складі кримінальної поліції, яке підпорядковується Голові НП України та першому заступникові Голови НП України – начальнику кримінальної поліції [7].

Управління є спеціально уповноваженим структурним підрозділом апарату НП України з проведення, організації та координації *інформаційно-пошукової та аналітичної роботи*, спрямованої на збір, оцінку, аналіз та реалізацію інформації, шляхом надання її уповноваженим органам і підрозділам поліції для вжиття заходів відповідно до їх компетенції, оцінювання ризиків, а також використання її для забезпечення виконання функцій, покладених на поліцію. УКА розробляє, впроваджує та застосовує нові методи та напрями здійснення кримінального аналізу, спрямовані на підвищення ефективності протидії злочинності.

Управління координує та організовує діяльність підрозділів кримінального аналізу ГУ НП України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві, здійснює контроль за їх діяльністю та надає їм організаційно-методичну допомогу.

Основними завданнями Управління є:

1) організація та здійснення інформаційно-аналітичної діяльності для реалізації повноважень поліції;

2) визначення стратегічних напрямів роботи шляхом розвитку кримінального аналізу в діяльності органів та підрозділів поліції.

Управління відповідно до покладених на нього завдань виконує такі функції: здійснює інформаційно-аналітичну діяльність за конкретними кримінальними провадженнями стосовно інформації, що становить оперативний інтерес для оперативних підрозділів поліції, осіб, об'єктів, організованих груп чи злочинних організацій, їх зв'язків та переміщень, інших відомостей, що спрямовують розслідування правопорушень;

проводить аналіз стану оперативної обстановки на конкретній території за невеликий проміжок часу, за певним видом злочину чи протиправної діяльності певної групи з метою напрацювання тактичних заходів із затримання злочинців, виявлення ризиків та попередження конкретних правопорушень та протидії злочинності;

здійснює ідентифікацію та оцінювання кримінальних загроз особі, суспільству, державі, метою яких є визначення пріоритетів та формування управлінських рішень щодо запобігання вчиненню кримінальних правопорушень та протидії злочинності;

створює інформаційно-аналітичну систему, призначену для проведення кримінального аналізу, та впроваджує програмне забезпечення для обробки, інтегрування, аналізу та зберігання інформації, використовує всі наявні бази (банки) даних як МВС та НП України;

аналізує ефективність наповнення та проводить оцінку інформації в автоматизованих, інформаційних, телекомунікаційних та інших системах, у тому числі міжвідомчих, вносить пропозиції керівництву НП України щодо їх формування та осучаснення;

в установленому законодавством України порядку надає до МВС пропозиції щодо розробки проектів законодавчих, нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів, інформаційно-аналітичних продуктів, програм методичних рекомендацій з питань створення, розвитку та використання в діяльності НП України системи кримінального аналізу;

забезпечує: створення спільно з підрозділами режиму та технічного захисту інформації комплексних систем захисту інформації інформаційно-аналітичних систем, що експлуатуються Управлінням; режим доступу до інформації, зберігання інформації, яка міститься в інформаційно-аналітичній системі Управління, відповідно до чинного законодавства України;

організовує забезпечення керівництва НП України аналітичними документами;

вивчає можливості використання сучасних програмно-технічних платформ в аналітичній діяльності НП України та розробляє пропозиції щодо їх впровадження;

організовує та здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну діяльність;

здійснює підготовку інформаційно-аналітичних документів щодо напрямів удосконалення роботи з протидії злочинності та негативних проявів розвитку криміногенної ситуації;

виявляє, вивчає, узагальнює й упроваджує в діяльність поліції передовий і позитивний досвід з питань кримінального аналізу;

організовує взаємодію з органами (підрозділами) поліції при здійсненні кримінального аналізу.

Крім цього, Управління під час виконання покладених на нього завдань відповідно до своєї компетенції взаємодіє в установленому законодавством порядку з іншими структурними підрозділами апарату центрального органу управління, міжрегіональними територіальними органами НП України, МВС, іншими правоохоронними і державними органами, а також правоохоронними органами іноземних держав, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності.

Таким чином, ми приходимо до висновку, що сьогодні основними функціями Управління кримінального аналізу НП України є: *по-перше*, здійснення інформаційно-аналітичної діяльності за конкретними кримінальними провадженнями стосовно інформації, що становить оперативний інтерес для оперативних підрозділів поліції, осіб, об'єктів, організованих груп чи злочинних організацій, їх зв'язків та переміщень, інших відомостей, що спрямовують досудове розслідування правопорушень; *по-друге*, проведення аналізу стану оперативної обстановки на конкретній території за невеликий проміжок часу, за певним видом злочину чи протиправної діяльності певної групи з метою напрацювання тактичних заходів із затримання злочинців, виявлення ризиків та попередження конкретних правопорушень та протидії злочинності; *по-третє*, здійснення ідентифікації та оцінювання кримінальних загроз особі, суспільству, державі, метою яких є визначення пріоритетів та формування управлінських рішень щодо запобігання вчиненню кримінальних правопорушень та протидії злочинності тощо.

Крім того, до категорії спеціальних суб'єктів аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності слід віднести:

1) єдину інформаційну систему Міністерства внутрішніх справ України, яка здійснюється відповідно з покладеними на нього завданнями підпунктами 61 та 62 пункту 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 [8], та Положення про єдину інформаційну систему Міністерства внутрішніх справ та переліку її пріоритетних інформаційних ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 1024 [9], яким визначено, що суб'єктами єдиної інформаційної системи МВС (далі – ЄІС МВС) є Національна поліція;

2) єдину інформаційну систему “Інформаційний портал Національної поліції України”. Організація інформаційно-аналітичного забезпечення Національної поліції натеper здійснюється відповідно до статей 25–27 Закону України від 02.07.2015 “Про Національну поліцію” [5], підпункту 40 пункту 4 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 [6] та врегульована правовими нормами чинного Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему “Інформаційний портал Національної поліції України”, затвердженого наказом МВС України від 03.08.2017 № 676, що визначає основні завдання, призначення, суб'єктів та структуру інформаційно-

телекомунікаційної системи [10]. Основними завданнями системи ІПНП є: 1) інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності НП України; 2) забезпечення наповнення та підтримки в актуальному стані інформаційних ресурсів баз (банків) даних, що входять до ЄІС МВС; 3) забезпечення щоденної діяльності органів (закладів, установ) поліції у сфері трудових, фінансових, управлінських відносин, відносин документообігу; 4) забезпечення електронної взаємодії з МВС та іншими органами державної влади.

Система ІПНП призначена для: а) формування інформаційних ресурсів ЄІС МВС; б) обробки інформації, яка утворена в процесі діяльності поліції; надання безпосереднього оперативного доступу до інформаційних ресурсів ЄІС МВС; в) здійснення *пошукових та аналітичних функцій* для використання інформації з інформаційних ресурсів (баз даних) поліції, МВС та інших органів державної влади в межах службової діяльності відповідно до рівня доступу і повноважень за запитом або регламентом.

Ідентифікація користувача та підтвердження цілісності даних, що обробляються в системі ІПНП, забезпечуються застосуванням електронного цифрового підпису або інших програмно-технічних засобів авторизації користувачів та забезпечення цілісності даних.

Кожна дія користувача щодо отримання інформації з інформаційних ресурсів системи ІПНП фіксується у спеціальному електронному архіві.

Відповідно до *Положення про єдину інформаційну систему Міністерства внутрішніх справ та переліку її пріоритетних інформаційних ресурсів*, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2018 № 1024, Національна поліція – це суб'єкт ЄІС МВС, що формує перелік її пріоритетних інформаційних ресурсів [9]. Тому сьогодні в інформаційних ресурсах системи ІПНП необхідно обробляти інформацію пріоритетних інформаційних ресурсів ЄІС МВС, що містять відомості переліку. *Наприклад*, про: дактилоскопічний облік; криміналістичний облік експертної служби; персонально-довідковий облік осіб, щодо яких поліцейські проводять превентивну (профілактичну) роботу; виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення, осіб, які їх вчинили, рух кримінальних проваджень; обвинувачених, обвинувальний акт щодо яких надіслано до суду; розшук підозрюваних, обвинувачених (підсудних) осіб, які ухиляються від відбуття покарання або вироку суду; зареєстровані в органах поліції кримінальні або адміністративні правопорушення, події, які загрожують особистій чи публічній безпеці, надзвичайні ситуації тощо.

Сьогодні, на нашу думку, необхідно внести зміни та доповнення до Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему “Інформаційний портал Національної поліції України, затвердженого наказом МВС України від 3 серпня 2017 р. № 676, з метою погодження з постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про єдину інформаційну систему Міністерства внутрішніх справ та переліку її пріоритетних інформаційних ресурсів” від 14 листопада 2018 р. № 1024.

Таким чином, викладене дає підстави для таких **висновків**:

1. Сьогодні аналітична робота у сфері поліцейської діяльності в Україні здійснюється всіма підрозділами всіх рівнів, їх галузевими службами,

працівниками цих служб в межах їх компетенції (функціональних обов'язків) з метою якісного виконання встановлених завдань. Вимоги до організації аналітичної роботи для кожного рівня системи органів НП України різні у зв'язку з виконанням різними органами, підрозділами своїх специфічних завдань і функцій та їх різними можливостями.

2. Нині основними *суб'єктами аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності НП України є:*

1. Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування НП України;

2. Управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування ГУ НП України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях та м. Києві;

3. Департамент інформаційно-аналітичної підтримки НП України;

4. Департамент стратегічних розробок НП України;

5. Управління кримінального аналізу НП України.

До категорії спеціальних *суб'єктів аналітичної роботи у сфері поліцейської діяльності НП України* слід віднести, зокрема: 1) автоматизовану інформаційну систему оперативного призначення єдиної інформаційної системи МВС України; 2) єдину інформаційну систему “Інформаційний портал Національної поліції України”.

3. Натепер необхідно внести зміни і доповнення до статті 25 “Повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення” Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII “Про Національну поліцію” (Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015. № 40–41. Ст. 379). Так, слід доповнити частину 1 статті 25 абзацом 2 та викласти в такій редакції:

“Аналітична робота у сфері поліцейської діяльності – це постійна діяльність, що охоплює широкий комплекс дій системи організаційних заходів, на основі методів і методичних прийомів зі збору, накопичення, обробки, вивчення, оцінки та використання даних, відомостей, знань про стан злочинності та правопорядку в державі, узагальнення і оцінки аналізу результатів практичної діяльності органів поліції з виконання ними своїх завдань та функцій на підставі інформаційних технологій для визначення та прийняття ефективних управлінських рішень, що впливають на криміногенний стан у країні чи регіоні держави з метою забезпечення верховенства права, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії правопорушенням, забезпечення внутрішньої безпеки та правопорядку в державі”.

4. Сьогодні необхідно внести зміни і доповнення до статті 23 “Основні повноваження поліції” Закону від 2 липня 2015 р. № 580-VIII України “Про Національну поліцію” (Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015. № 40–41. Ст. 379). Так, слід доповнити статтю 23 пунктом 26⁻¹ такого змісту:

“26⁻¹) бере участь у боротьбі з організованою злочинністю відповідно до закону”.

5. Внести зміни і доповнення до пункту 4 “Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань” Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 (Офіційний вісник

України від 17.11.2015. № 89. С. 34). Так, пункт 4 слід доповнити підпунктом 4⁻¹ такого змісту:

“4⁻¹) відповідно до закону бере участь у боротьбі з організованою злочинністю, забезпечує створення, ведення і формування централізованого банку даних (банків даних на місцях) у сфері боротьби з організованою злочинністю, координацію проведення інформаційно-аналітичної роботи в цій сфері”.

6. Внести зміни та доповнення до Положення про Департамент інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України, затвердженого наказом НП України від 11.10.2017 № 1060. Так, доповнити розділ “ІІІ. “Функції ДІАП” пунктом 3⁻¹, виклавши так:

“3⁻¹) створює, веде і формує централізований банк даних (банки даних на місцях) у сфері боротьби з організованою злочинністю, координацію проведення інформаційно-аналітичної роботи в цій сфері”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві: наказ МВС України від 22.01.2016. № 39. Офіційний вісник України від 04.03.2016. № 16. С. 400.

2. Про затвердження Положення про Департамент інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 11.10.2017. № 1060. База даних “Законодавство України”. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/lavws/chow/z14-3317> (дата звернення 22.02.2019).

3. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. Відомості Верховної Ради України від 02.06.1992 № 22. Ст. 303.

4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993. № 3341-XII. Відомості Верховної Ради України від 31.08.1993 № 35. Ст. 358.

5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015 № 40–41. Ст. 379.

6. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2015 № 877. Офіційний вісник України від 17.11.2015 № 89. С. 34.

7. Про затвердження Положення про Управління кримінального аналізу Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 07.11.2017 № 1150. URL: <http://old.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish> (дата звернення 24.02.2019).

8. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. Офіційний вісник України від 17.11.2015. № 89. С. 43.

9. Про затвердження Положення про єдину інформаційну систему Міністерства внутрішніх справ та переліку її пріоритетних інформаційних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2018 № 1024. Офіційний вісник України від 21.12.2018. № 98. С. 270.

10. Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему “Інформаційний портал Національної поліції України”: наказ МВС України від 03.07.2017 № 676. Офіційний вісник України від 26.09.2017 № 75. С. 385.

REFERENCES

1. Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro upravlinnia orhanizatsiino-analitychnoho zabezpechennia ta operatyvnoho reahuvannia Holovnykh upravlin Natsionanoi politsii Ukrainy v Avtonomnii Respublitsi Krym ta m. Sevastopoli, oblastiakh, m. Kyiv. “On the approval of the Model Regulations on the management of organizational and analytical support and rapid response of the Main Departments of the National Police of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, District, Kyiv”: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dd. 22.01.2016. No. 39. Ofitsiinyi Visnyk of Ukraine dated 04.03.2016. No. 16. Art. 400. [in Ukrainian].

© Boiko Ivan, 2019

2. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Departament informatsiino-analitychnoi pidtrymky Natsionalnoi politsii Ukrainy. "On Approval of the Regulations on the Information and Analytical Support Department of the National Police of Ukraine: Order of the National Police of Ukraine dated 11.10.2017. No. 1060". "Legislation of Ukraine" Database. Verkhovna Rada Ukrainy URL: <http://zakon.rada.gov.ua/lavws/chow/z14-3317> (date of application: 22.02.2019) [in Ukrainian].

3. Pro operativno-rozshukovu diialnist. "On Operational Investigation Activities: Law of Ukraine of 18.02.1992. No. 2135-XII". Information from the Verkhovna Rada of Ukraine vid 02.06.1992. No. 22. Art. 303 [in Ukrainian].

4. Pro orhanizatsiino-pravovi osnovy borotby z organizovanoiu zlochynnistiu. "On the Organizational and Legal Basis of Combating Organized Crime: Law of Ukraine of 30.06.1993. No. 3341-XII". Information from the Verkhovna Rada of Ukraine dated 31.08.1993. No. 35. Art. 358 [in Ukrainian].

5. Pro Natsionalnu politsiiu. "On the National Police: Law of Ukraine dated 02.07.2015. No. 580-VIII". Information from the Verkhovna Rada of Ukraine dated 09.10.2015. No. 40-41. Art. 379 [in Ukrainian].

6. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Natsionalnu politsiiu. "On Approval of the Regulation on the National Police: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 28.11.2015. No. 877". Ofitsiyni Visnyk of Ukraine dated 17.11.2015. No. 89. 34 p. [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Upravlinnia kryminalnoho analizu Natsionalnoi politsii Ukrainy. "On Approval of the Regulation on the Directorate of Criminal Analysis of the National Police of Ukraine: Order of the National Police of Ukraine from 07.11.2017". No. 1150. URL: <http://old.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish> (date of application: 24.02.2019) [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy. "On Approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 28.10.2015 No. 878". Ofitsiyni Visnyk Ukrainy vid 17.11.2015. No. 89. 43 p. [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro edynu informatsiinu systemu Ministerstva vnutrishnikh sprav ta pereliku ii priorityetnykh resursiv: zatv. postanovoiu Kabinetu Ministrav Ukrainy vid 14.11.2018. N 1024. of Ukraine dated 21.12.2018. No. 98. P. 270.

10. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro informatsiino-telekomunikatsiinu systemu Informatsiyni portal Natsionalnoi politsii Ukrainy. "On Approval of the Regulation on the Information and Telecommunication System "Information Portal of the National Police of Ukraine": Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 03.07.2017. Ofitsiyni Visnyk Ukrainy vid 26.09.2017. No. 75. 385 p. [in Ukrainian].

UDC 351.741 (477)

Boiko Ivan,

Senior Researcher of the State

Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine

ORCID 0000-0002-1713-9098

ANALYTICAL WORK IN THE REALM OF POLICING IN UKRAINE

The article considers analytical work in the realm of policing in Ukraine as a method of studying the system of organizational measures implemented by the subjects of the analytical work of the police to study and analyze the assessment of information regarding the operational status, structure, level and dynamics of the state of crime, preparation and operational decision-making, management decisions, control and verification of their execution in order to counteract offenses and ensure law and order in the state.

The analytical work is carried out at different levels of police administration, and above all, the development of objective managerial decisions and consists of

© Boiko Ivan, 2019

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2019.4\(46\).10](https://doi.org/10.36486/np.2019.4(46).10)

Issue 4(46) 2019

<http://naukaipravohorona.com/>

research into the processes that took place in the field of police activity in the past, the conditions of the present environment and establishes trends in the development of police authorities and is the basis for forecasting and planning. Analytical work in the field of police activity depends on: the scale and importance of the decisions that are made; quantity and character of managed parameters; the duration and frequency of the control cycle, the frequency of the step of regulation; the magnitude and variety of internal and external influences on its implementation; the number and quality of the indicators that characterize the results of the assessment of the work of the police; managerial decision-making by police chief and the setting of new goals and objectives for improvement of the work of the police.

The main types of analytical work in the field of police activity are: analysis of the day (operational analysis), carried out for the organization of ongoing work on ensuring public safety and order, counteraction to the offense, conduction of pre-trial investigation, disclosure of crimes, an effective use of available forces and means by police authorities; current analysis carried out on the basis of assessment of daily, weekly and monthly information in order to ensure continuous operational management by the police, which allows for adjustments and additions to the relevant work plans, to change the deployment of forces and means; analysis for the reporting period (quarter, half-year, nine months, year), aimed at identification of deviations from the main tendencies of the state of internal security, law and order in the state. During its implementation, the dynamics and structure of crime are analyzed, as well as the reasons for the changes, in conjunction with the assessment of the effectiveness of the work of the police; extraordinary analysis, which should be carried out in case of complicated operational situation, emergencies; problem analysis, which is intended to study specific problems in the organization of crime prevention, domestic security and law and order in the region and the state; analysis over a long period (more than a year) that is conducted to identify the main trends in the development of a criminogenic and operational environment and the development by the police of perspective organizational and managerial measures for the effective provision of public security and order, and the fight against crime.

The author's concept of analytical work has been considered, the subjects of its implementation have been established, and some changes have been proposed to the current legislation and normative legal acts of Ukraine.

Keywords: analytical work, realm of policing, subjects of analytical work, National police, monitoring, operational situation, management decisions, control and verification of implementation of decisions.

Отримано: 23.10.2019

Бойков Андрій Геннадійович,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0001-7439-1452

ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню цивільно-військового співробітництва в сучасній Україні. Розглянуті деякі аспекти удосконалення цивільно-військового співробітництва між військовими підрозділами та цивільним населенням, зокрема під час проведення миротворчих операцій.

Доведено, що правовий статус військово-цивільних адміністрацій є багато-аспектною та комплексною правовою категорією. Впровадження його на засадах міжнародного досвіду у вітчизняне правове поле з урахуванням сучасних геополітичних, гео економічних, соціокультурних і правових чинників потребує вдосконалення слабких місць в організаційно-правовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: цивільно-військове співробітництво, громадянське суспільство, взаємодія, антитерористична операція.

Сучасні зміни у цивільно-військовому співробітництві передбачають розвиток відносин внутрішнього та зовнішнього характеру, що являє собою систему функціональних взаємозв'язків суспільно-політичного характеру і проявляється в усіх сферах громадського життя, зокрема між суспільством і Збройними Силами з приводу реалізації основних важливих інтересів суспільства і держави, що розглядаються в контексті забезпечення державної безпеки.

Розуміння необхідності налагодження та підтримання взаємодії військового та цивільного компонентів у зоні конфлікту забезпечує якнайшвидший перехід від виконання військовими нетипових для них завдань та функцій, що, в свою чергу, суттєво підвищує ефективність виконання поставлених військових завдань, прискорює досягнення кінцевої мети і, таким чином, скорочує період перебування у зоні конфлікту та пов'язані з цим витрати [1, с. 4].

Так, налагодження комунікації (діалогу) є фундаментальним напрямом цивільно-військового співробітництва, що найчастіше здійснюється через відповідні центри, облаштовані поза межами дислокації військових частин та підрозділів, доступ до яких відкрито для місцевого населення та представників цивільних організацій. У цьому разі комунікація відбувається шляхом координаційних зустрічей, під час звернення громадян тощо [2, с. 278].

Проблеми розвитку цивільно-військового співробітництва досліджувалися у роботах таких науковців, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, К.І. Беляков, І.М. Коропатнік, В.Я. Настюк, В.Й. Пашинський, В.О. Шамрай,

І.М. Шопіна та інші. Проте проблематика правового регулювання взаємодії громадськості з військовими підрозділами досліджена ще недостатньо. З огляду на це метою написання статті є аналіз перспектив розвитку правового статусу військово-цивільних адміністрацій щодо взаємодії інститутів громадянського суспільства і Збройних Сил України.

Для виправлення ситуації, що склалася в зоні АТО, було впроваджено пілотний проект цивільно-військового співробітництва, який поширюється на всю територію України. Створення проекту цивільно-військового співробітництва базувалося на вивченні міжнародного досвіду координації між військовими підрозділами та цивільним населенням, зокрема, під час проведення миротворчих операцій під егідою ООН та інших провідних міжнародних безпекових організацій. Разом з тим, сучасна ситуація в Україні має свою специфіку, що було враховано під час створення Управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України та при виборі стратегічних напрямів його діяльності. Цивільно-військове співробітництво – це спільна діяльність, суб'єктами якої є, з одного боку – Збройні Сили України, з іншого – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, організації та громадяни у районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України [3, с. 64].

Водночас сучасна специфіка діяльності Збройних Сил України на території Донецької і Луганської областей не дозволяє використовувати вже напрацьовані в межах Північноатлантичного блоку способи і методи роботи з населенням, потрібною є їх адаптація до національних реалій, використання *ad hoc*. Вказане зумовлює актуальність розробки стратегії цивільно-військового співробітництва, спрямованої як на встановлення довіри до органів державної влади з боку жителів Донбасу, так і на відновлення нормальної життєдіяльності цього регіону [4, с. 309].

За своєю суттю цивільно-військове співробітництво припускає прояви демократичного цивільного контролю не тільки щодо прийняття державних рішень в оборонній сфері, а й, власне кажучи, у всіх сферах взаємодії громадянського суспільства з військовою організацією держав. Зрозуміло, що розвиток незалежної моделі територіальної організації влади та місцевого самоврядування в Україні за понад двадцять років не відповідає тим викликам, які виникли внаслідок загострення воєнного протистояння на сході України. У зв'язку з цим питання про удосконалення цивільно-військового співробітництва в Україні актуальне через те, що роль її Збройних Сил у забезпеченні національних інтересів і військової безпеки сьогодні неухильно зростає. Військові сили значною мірою є тією силою, що визначають тенденції, які зачіпають інтереси безпеки держави.

Відповідно до основних принципів міжнародного права та положень статті 1 Статуту ООН, Організація Об'єднаних Націй має підтримувати міжнародний мир і безпеку. З цією метою вживати ефективні колективні заходи для запобігання та усунення загрози миру і придушення актів агресії або інших порушень миру, мирними засобами, в згоді з принципами справедливості та міжнародного права, залагоджування або вирішення міжнародних суперечок або ситуацій, які можуть призвести до порушення миру [5]. Але сучасне міжнародне право припускає можливість правомірного застосування збройних сил (самозахист від агресії,

здіяння збройних сил ООН, реалізація права на самовизначення). Дії держав під час війни регулюються принципами та нормами, що належать до міжнародного права, яке застосовується в період збройних конфліктів і визначає припустимість засобів і методів ведення дій, забезпечує захист жертв, встановлює взаємовідносини між державами, що воюють, і такими, що не воюють, тощо [6].

Також зауважимо, що створення проєкту цивільно-військового співробітництва в Україні базувалося на вивченні міжнародного досвіду координації між військовими підрозділами та цивільним населенням, зокрема під час проведення миротворчих операцій під егідою ООН та інших провідних міжнародних безпечових організацій [7, с. 186].

Зазначені обставини зумовлюють зростання ролі Збройних Сил на цьому історичному етапі розвитку країни і визначають зовнішній аспект щодо необхідності вдосконалення цивільно-військових відносин в інтересах забезпечення національної безпеки держави.

У Законі України “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції” визначено тимчасові заходи для забезпечення підтримки суб’єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення. Також статтями 2 та 3 Закону встановлюються мораторії на виконання договірних зобов’язань та на нарахування пені та штрафів на основну суму заборгованості за кредитними та іншими договірними зобов’язаннями, а також мораторій на проведення перевірок органами і посадовими особами, уповноваженими законами здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності [8].

Указом Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 вводиться в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”, для якого встановлено режим секретності [9].

Очевидно, що політико-правові проблеми розвитку цивільно-військового співробітництва враховують внутрішні загрози і небезпеки, викликані сучасними соціально-політичними та економічними суперечностями в суспільстві, які набувають у нових умовах іншого змісту і форми.

Зазначимо насамперед диференціацію доходів населення, стагнацію соціально-економічного становища сімей військовослужбовців, а також питання престижу та привабливості військової служби, підвищення в армії ролі структур, призначених для вирішення завдань щодо формування високого морально-психологічного духу військовослужбовців, необхідність вдосконалення відносин у військових колективах і багато іншого. Ці проблеми разом із суспільною необхідністю формування оборонної свідомості та толерантності у населення визначають внутрішній аспект удосконалення цивільно-військового співробітництва в українському суспільстві.

Проведення у Донецькій та Луганській областях антитерористичної операції засвідчило існування низки проблем щодо координування діяльності військових, урядових, неурядових, міжнародних та інших організацій стосовно нездійснення покладених на органи місцевого самоврядування Конституцією та законами

України повноважень упродовж тривалого часу. Системну кризу загалом вдалося тимчасово подолати з появою Закону України “Про військово-цивільні адміністрації”, метою прийняття якого було створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення шляхом установлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування у районі проведення антитерористичної операції у разі, коли відповідні органи місцевого самоврядування такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їх виконання [9].

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про військово-цивільні адміністрації” військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України. Також зазначено, що у день набрання чинності акта Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження: обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення військово-цивільної адміністрації області; районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення військово-цивільної адміністрації району; сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, інших посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах місцевого самоврядування, – у разі утворення військово-цивільної адміністрації відповідного населеного пункту (населених пунктів) [10].

В Україні, згідно із Законом, військово-цивільні адміністрації в населених пунктах утворюються в одному чи кількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання. Також у разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військово-цивільних адміністрацій їх статусу набувають відповідні районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу керівників відповідних військово-цивільних адміністрацій.

З метою надання відповідного рівня захисту осіб Президент України підписав Указ від 30 квітня 2018 р. № 116/2018 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року “Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях” [11]. Також відповідно до цього Указу Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України видав Наказ Верховного Головнокомандувача ЗСУ “Про початок Операції Об’єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей”, згідно з яким із 30 квітня 2018 р. широкомасштабна антитерористична операція завершується та розпочинається Операція Об’єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій і Луганській областях. Проте текст цього документа для службового користування, тож його деталі невідомі.

Відповідно до Закону військово-цивільні адміністрації в населених пунктах формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України або з Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил.

Таким чином, головною функціональною особливістю військово-цивільних адміністрацій у довгостроковій перспективі є визначення повноважень, спрямованих на забезпечення функціонування Збройних Сил України в умовах зміцнення демократії та права в суспільних відносинах. Це сполучна ланка між державою та громадянським суспільством щодо оперативного і повноцінного виконання завдань у межах забезпечення пріоритетності, значущості та престижності, створення сприятливих можливостей для саморозвитку і самоствердження особистості. Сьогодні роль соціокультурних чинників набуває особливої ваги. Наприклад, виховання патріотизму, державності, служіння суспільству як духовна альтернатива корупції та криміналізації суспільства.

Однією з основних проблем є державне управління військово-цивільних адміністрацій, які реалізують функції, що виконують органи державного управління на регіональному рівні та органи місцевого самоврядування в тих територіальних громадах, які опинилися в районі проведення Операції Об'єднаних сил.

У довгостроковій перспективі виконання завдань, покладених на органи місцевого управління в зоні проведення антитерористичної операції, були виявлені слабкі місця організаційно-правового забезпечення їх діяльності.

Таким чином, правовий статус військово-цивільних адміністрацій є багатоаспектною та комплексною правовою категорією. Впровадження його на засадах міжнародного досвіду у вітчизняне правове поле з урахуванням сучасних геополітичних, геоекономічних, соціокультурних і правових чинників потребує вдосконалення слабких місць в організаційно-правовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО: навч. посіб. К.: НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2015. 87 с.
2. *Коропатнік І.М.* Адміністративно-правові засади взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”; Міжрегіональна академія управління персоналом. К., 2016. 529 с.
3. *Ноздрачов О.О.* Особливості діяльності груп цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України. Актуальні проблеми взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України: Міжнародна науково-практична конференція (м. Старобільськ, 29 вересня 2015 р.), Луганський нац. ун-т імені Тараса Шевченка. С. 64–66.
4. *Шопіна І.М.* Розвиток досліджень проблем цивільно-військового співробітництва як виду взаємодії держави і громадянського суспільства. Наука і правоохорона. 2014. № 4. С. 308–312.
5. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду, 26.06.1945. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата звернення: 11.10.2019).

6. Міжнародне право: навч. посіб. / за ред. М.В. Буроменського. К.: Юрінком Інтер, 2006.
7. Військове право: підручник / за ред. І.М. Коропатніка, І.М. Шопіної, О.М. Бериславської. Київ: ВІ КНУ, 2018. 735 с.
8. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18> (дата звернення: 11.10.2019).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”: Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2014> (дата звернення: 11.10.2019).
10. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення: 11.10.2019).
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року “Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях”: Указ Президента України від 30 квітня 2018 року. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/2018> (дата звернення: 11.10.2019).

REFERENCES

1. Tsyvilno-viiskove spivrobitnytstvo za standartamy NATO: navch. posib. “Civil-military cooperation according to NATO standards”: a training manual. K.: Ivan Chernyakhovsky National University of Education, 2015. 87 p. [in Ukrainian].
2. Koropatnik I.M. (2016) Administratyvno-pravovi zasady vzaiemodii hromadianskoho suspilstva i Zbroinykh Syl Ukrainy. “Administrative and legal bases of interaction between civil society and the Armed Forces of Ukraine”: Doctor of Juridical Sciences: Specialist. 12.00.07 “Administrative Law and Process; Financial Law, Information Law”; Interregional Academy of Personnel Management. K. 529 p. [in Ukrainian].
3. Nozdrachov O.O. (2015) Osoblyvosti diialnosti hrup tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva Zbroinykh Syl Ukrainy. Aktualni problemy vzaiemodii hromadianskoho suspilstva i Zbroinykh Syl Ukrainy: Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsia. “Features of activity of civil-military cooperation groups of the Armed Forces of Ukraine. Actual problems of interaction between civil society and the Armed Forces of Ukraine”: International Scientific and Practical Conference (Starobilsk, September 29, 2015), Luhansk Nat. Taras Shevchenko University. P. 64–66 [in Ukrainian].
4. Shopina I.M. (2014) Rozvytok doslidzhen problem tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva yak vydu vzaiemodii derzhavy i hromadianskoho suspilstva. “Development of research into the problems of civil-military cooperation as a form of interaction between the state and civil society”. Nauka i Pravoohorona. No. 4. P. 308–312 [in Ukrainian].
5. Statut Orhanizatsii Obiednanykh Natsii i Statut Mizhnarodnoho Sudu. “Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice”, 26.06.1945. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
6. Mizhnarodne pravo: navch. posib. “International Law”: teach. tool. / ed. M.V. Buromenskyi. K.: Yurinkom Inter, 2006 [in Ukrainian].
7. Viiskove pravo: pidruchnyk. “Military law”: textbook / edited by I.M. Koropatnik, I.M. Chopina, A.N. Berislavska. Kyiv: MI KNU, 2018. 735 p. [in Ukrainian].
8. Pro tymchasovi zakhody na period provedennia antyterorystychnoi operatsii. “On temporary measures for the duration of the anti-terrorist operation: Law of Ukraine of September 2, 2014 № 1669-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
9. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 13 kvitnia 2014 roku “Pro nevidkladni zakhody shchodo podolannia terorystychnoi zahrozy i zberezhenntia terytorialnoi tsilisnosti Ukrainy”. “On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of April 13, 2014 “On urgent measures to overcome the terrorist threat and preserve the territorial integrity of Ukraine”: Presidential Decree of April 14, 2014 No. 405/2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].
10. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii. “On civil-military administrations”: Law of Ukraine of February 3, 2015 No. 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

11. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 30 kvitnia 2018 roku “Pro shyrokomasshtabnu antyterrorystychnu operatsiiu v Donetskii ta Luhanskii oblastiakh”. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of April 30, 2018 “On large-scale anti-terrorist operation in Donetsk and Luhansk regions”: Presidential Decree of April 30, 2018. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/2018> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

UDC 351.86

Boikov Andrii,
Candidate of Juridical Sciences, Senior Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine
ORCID ID 0000-0001-7439-1452

CIVIL-MILITARY COOPERATION IN MODERN UKRAINE: THE NECESSITY OF IMPROVEMENT

The article is devoted to the study of civil-military cooperation in modern Ukraine. Some aspects of improvement of civil-military cooperation between military units and civilian population, in particular during peacekeeping operations, are considered. Modern changes in civil-military cooperation provide for the development of relations of internal and external character, represents a system of functional interrelations of both social and socio-political nature, is manifested in all spheres of public life between society and the Armed Forces on the implementation of the main important interests of society and the state, is considered in the context of ensuring state security. Understanding the necessity of establishing and maintaining cooperation between military and civilian components in the conflict zone ensures a rapid transition from atypical tasks and functions to the military, which, in turn, significantly increases the effectiveness of the implementation of military tasks. In such cases, communication takes place through coordination meetings, during citizens' appeals, etc. Thus, the main functional feature of civil-military administrations in the long run is the definition of powers aimed at ensuring the functioning of the Armed Forces of Ukraine in conditions of strengthening democracy and law.

Today, the role of socio-cultural factors is particularly important. For example, patriotism, statehood, public service as a spiritual alternative to corruption and criminalization of society. One of the main problems is the state administration of civil-military administrations, which perform functions, perform state administration bodies at the regional level and local self-government bodies in those territorial communities, which found themselves in the area of joint forces' operation.

Keywords: civil-military cooperation, civil society, interaction, anti-terrorist operation.

Отримано: 24.10.2019

Будзинський Микола Петрович,

кандидат юридичних наук,

т. в. о. заступника директора ДНДІ МВС України,

м. Київ, Україна,

ORCID ID 0000-0003-3345-8408

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ЩОДО “ПРИЗНАЧЕНЬ” ТА “КОНКУРСІВ” У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджено питання корупційних ризиків при призначенні на посади у Національній поліції України, в тому числі при конкурсному доборі кадрів. Актуальність піднятих питань доведена статистичними даними Національної поліції України. Для визначення проблемних питань щодо корупційних ризиків при “призначеннях” та “конкурсах” розглянуто нормативно-правову основу врегулювання і запобігання конфлікту інтересів. Виокремлено проблемні питання та ризики при призначенні на посади у Національній поліції України, зокрема при конкурсному відборі кадрів, запропоновані заходи запобігання визначених ризиків.

Ключові слова: корупція, конфлікт інтересів, Національна поліція України, запобігання, антикорупційне законодавство.

Реформування системи правоохоронних органів створює певні виклики для держави, якій у сучасних умовах необхідно побудувати стійку, ефективну та дієву систему правоохоронних органів, яка відповідатиме сучасним європейським стандартам. Беручи на себе обов’язок дотримання європейських цінностей, викоренення будь-яких корупційних проявів у правоохоронній системі, держава має шляхом забезпечення правового врегулювання, вжиття заходів запобігання та дієвого контролю за їх застосуванням забезпечити проведення прозорих процедур добору, призначення, просування по службі, атестації працівників Національної поліції, а також забезпечити видалення корупційних складових шляхом запровадження жорсткого контролю доходів поліцейських (електронне декларування доходів) та усунення ризиків виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів. Ці заходи певною мірою сприяють усуненню детермінантів скоєння поліцейськими кримінальних та адміністративних правопорушень із корупційним змістом.

Метою дослідження є визначення корупційних ризиків при призначенні на посади у Національній поліції України, в тому числі при конкурсному доборі кадрів.

Питання суперечності між приватними та службовими інтересами, що впливають на доброчесність офіційного механізму прийняття рішень, розглядали у своїх працях К. Бугайчук, Т. Василевська, В. Галунько, О. Єщук, О. Климович, Д. Ковриженко, О. Онищук, С. Рівчаченко, М. Рудакевич, С. Тертишна, О. Токар-Остапенко, Ю. Якименко, Н. Янюк та інші. Питанням дослідження нормативно-правової бази конфлікту інтересів приділяли у своїх працях М. Баюк,

© Budzynskyi Mykola, 2019

Л. Бунецький, М. Вілорія, С. Кабашов, І. Лопушинський, В. Міщишин, Н. Требенець, М. Шкепу та інші.

Національне законодавство, яке регулює питання конфлікту інтересів досить розгалужене і не систематизоване, включає: Кодекс законів про працю України [1]; Кодекс України про адміністративні правопорушення [2]; Закон України “Про державну службу” [3]; Закон України “Про запобігання корупції” [4]; Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [5]. Окремі питання регулюють Господарський кодекс України, Закон України “Про Кабінет Міністрів України”, Закон України “Про Вищу раду правосуддя”, Закон України “Про Конституційний суд України”, Закон України “Про Рахункову палату”, Закон України “Про Фонд енергоефективності”, Закон України “Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг”, Закон України “Про виконавче провадження”, Закон України “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”, Закон України “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”, Закон України “Про ринок електричної енергії”, Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, Закон України “Про вищу освіту”.

Дотримуючись антикорупційної стратегії держави в Національній поліції України, щороку розробляються та затверджуються Антикорупційні програми, якими визначаються заходи із запобігання та протидії корупції, упередження та недопущення фактів порушення антикорупційного законодавства поліцейськими. Впроваджуються заходи з питань поширення серед особового складу поліції поведінки доброчесності, підвищення рівня правосвідомості, а також здійснюються заходи із запобігання корупційних проявів, в тому числі й під час “призначень” та “конкурсів”.

З метою забезпечення прозорого добору кандидатів на службу в поліції Департаментом кадрового забезпечення Національної поліції України розроблено та запроваджено роботу на офіційному сайті Національної поліції веб-порталу “Системи добору кадрів”. За допомогою цього електронного ресурсу будь-який громадянин може ознайомитися з інформацією про оголошення конкурсів на вакантні посади органів та підрозділів поліції, а також подати заявку на участь у них. Портал містить всю інформацію, оприлюднення якої передбачено законодавством. Постійно висвітлюються списки осіб, запрошених на тестування при проведенні конкурсів, а також публікуються рейтингові списки кандидатів, які пройшли конкурс та рекомендовані поліцейською комісією до служби в поліції.

Критерії добору кандидатів на службу в поліції визначені наказом МВС України від 25.12.2015 № 1631 “Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських” [6].

До складу поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції входять два представники, визначені Міністром внутрішніх справ України, не з числа поліцейських; один представник, визначений керівником поліції; два представники громадськості, рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості та суспільний авторитет.

До складу поліцейської комісії територіальних органів поліції входять: один представник, визначений керівником поліції; один представник, визначений керівником відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції; два представники громадськості, обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет.

Поліцейські комісії діють на незалежній основі і керівники Національної поліції України, територіальних органів не мають впливу на їх діяльність та прийняття ними рішень. На всіх етапах конкурсу здійснюється відеофіксація його проходження кандидатом.

З метою забезпечення добору та адаптації, а також атестування поліцейських в управлінні комплектування Департаменту кадрового забезпечення та в управліннях кадрового забезпечення головних управлінь Національної поліції в областях та м. Києві створені відділи (сектори) відбору, адаптації та забезпечення атестування поліцейських. До їх функцій входить: організація проведення конкурсу на службу в поліції, добору, адаптації, а також атестування поліцейських при визначенні їх відповідності посадам, перспективи їхньої службової кар'єри при призначенні на вищу посаду, переміщенні на нижчу посаду, звільненні зі служби в поліції через службову невідповідність.

За даними Національної поліції України, з метою запобігання корупційним проявам, призначення кандидатів у вказані сектори відбувається лише після проведення спеціального добору, а саме: тестування на знання законодавчої бази, тест особистих якостей, тестування на поліграфі та інтерв'ю [7].

Хоча питанням добору кадрів до Національної поліції України і приділяється значна увага, але необхідно зупинитися на окремих проблемних аспектах корупційних ризиків, притаманних саме Національній поліції України.

Передусім основні корупційні ризики виникають вже при призначенні на посаду в Національній поліції та оголошенні конкурсу на вакантну посаду.

Так, відповідно до статті 21 Закону України “Про державну службу” [3], вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених цим законом [3]. Проте статтею 22 зазначеного вище закону закріплено, що конкурс не проводиться у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу, переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу [3].

Окремі чи спеціальні процедури для вступу на державну службу (якою є також і служба в Національній поліції) не передбачені. Таким чином, процедура конкурсу, за невеликим виключенням, є обов'язковою для всіх державних органів, що дозволяє приймати на посади осіб, які за рівнем професійних знань і загальних здібностей є найбільш придатними до проходження служби у певному державному органі.

Враховуючи співвідношення загального “державна служба” і спеціального “служба в поліції”, відмінності у організаційних процедурах між загальним і спеціальним мають бути мінімальними, а самі процедури добору кадрів максимально чіткими і прозорими.

Але ч. 1 статті 56 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII “Про Національну поліцію” [8], який є спеціальним законом, що регулює діяльність окремого виду державної служби – служби в Національній поліції, вказує на необов’язковість проведення конкурсної процедури – “на вакантну посаду поліцейського призначається переможець конкурсу в разі його проведення”, чим нівелює ключову антикорупційну норму призначення на посади в державні органи. Двоєкість застосування цієї правової норми збільшує корупційні ризики при призначенні на посади в Національній поліції України, сприяючи поширенню корупційних проявів.

Сьогодні чітко не визначеними та нормативно не врегульованими залишаються такі питання: в яких випадках, чому і на які саме посади Національної поліції України не проводиться конкурс, а претендент на посаду призначається наказом керівництва.

Так, у Типовому порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади, затвердженому наказом МВС України від 25 грудня 2015 року № 1631 [9], вказано, що конкурс проводиться серед осіб, які призначаються на посади молодшого, середнього та вищого складу поліції в порядку просування по службі за рішенням керівника, уповноваженого призначати на такі посади, через конкурс. На практиці ця норма трактується в бік тези “за рішенням керівника, уповноваженого призначати на такі посади”, і особи призначаються на посади найчастіше через відповідний наказ, а не через відкриту конкурсну процедуру, створюючи відповідні корупційні ризики (наприклад, призначення “своїх людей”, за винагороду тощо).

Слід акцентувати увагу й на виникненні корупційного ризику при проходженні етапів конкурсного відбору не за загальним порядком. Так, відповідно до п. 37 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [10], результати тестування можуть використовуватися протягом шести місяців із дня його проходження у разі участі кандидата в інших конкурсах, у тому числі в день отримання таких результатів. Таким чином, кандидат, який бажає скористатися попереднім результатом тестування, має увійти до системи за посередництвом раніше отриманого логіна-пароля (авторизації) та роздрукувати попередній, отриманий ним результат. Так, маючи потенційну загрозу непроходження конкурсу на посаду за участю представників громадськості як наглядців, відеоспостереження тощо, особа заздалегідь, але не пізніше ніж за шість місяців, декларує свою участь в іншому конкурсі на менш “привабливу посаду”. Надалі первинний етап конкурсного добору проходить завчасно і “на стороні”, маючи у підсумку готовий результат [11, с. 132–134].

На нашу думку, одним із основних корупційних ризиків при призначеннях на посади в Національній поліції України є виникнення потенційного та реального конфлікту інтересів.

Антикорупційна стратегія України значну увагу приділяє запобіганню потенційного або реального конфлікту інтересів.

І тут набуває особливого значення правосвідомість посадової особи, яка причетна до процедури призначення на посаду або входить до складу конкурсної комісії. Її готовність запобігти корупційному прояву шляхом своєчасного повідомлення про конфлікт інтересів та усунення можливості його виникнення.

Посадова особа зобов'язана не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли вона дізналася чи мала б дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, повідомити безпосереднього керівника, а якщо особа перебуває на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника – колективний орган. Стаття 28 Закону України “Про запобігання корупції” [4] не регламентує форму такого повідомлення, але письмове повідомлення є документальним підтвердженням того, що особа дійсно його здійснила, водночас керівнику чи уповноваженому органу простіше проаналізувати зміст такого повідомлення і прийняти ефективне та виважене рішення про врегулювання конфлікту інтересів. В окремих випадках (при наявності підстав для застосування відповідальності за корупційне правопорушення) письмове повідомлення може бути використане як пом'якшуюча обставина.

Своєчасне повідомлення про наявність конфлікту інтересів є лише початковим етапом механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Чи буде усунуто конфлікт інтересів – це залежить саме від другого етапу – етапу прийняття законних та обґрунтованих дій і рішень безпосереднього керівника посадової особи, до повноважень якого належить звільнення з посади, саме який, відповідно до ч. 3 ст. 28 Закону України “Про запобігання корупції” [4], протягом двох робочих днів після отримання повідомлення і вирішує, у який спосіб його врегулювати з погляду мінімального обмеження прав посадової особи та забезпечення поставлених завдань. Ураховуючи специфічні умови субординації, стиль управління, корпоративну закритість проходження другого етапу, запобігання конфлікту інтересів у Національній поліції є проблематичним.

Зазначимо, що в умовах “реального конфлікту інтересів” посадова особа причетна до процедури призначення чи конкурсного добору Національної поліції зобов'язана не вчиняти дій, не приймати рішень та застосувати один із способів врегулювання конфлікту інтересів: заявити про самовідвід у порядку, передбаченому законодавством; повідомити безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів; усунутись від виконання завдань, вчинення дій, прийняття рішення, пов'язаних із виконанням службових повноважень; вжити заходи до усунення відповідного приватного інтересу; ініціювати переведення на іншу посаду [12]. Хоча законодавець і передбачає право посадової особи на самостійне врегулювання конфлікту інтересів шляхом використання ст.ст. 38 та 39 КЗоТ [1] – розірвання трудового договору з ініціативи працівника, для поліцейських такий спосіб врегулювання не є прийнятний, бо призначення та звільнення з посади передбачає спеціальну регламентовану процедуру.

На практиці виникають ситуації, коли у посадової особи виникають сумніви щодо наявності в неї конфлікту інтересів. Розглянено приклади.

Ситуація, коли посадова особа Національної поліції бере участь у здійсненні окремих управлінських функцій та (або) в прийнятті кадрових рішень стосовно осіб, з якими вона пов'язана особистими, сімейними, дружніми чи іншими поза-службовими стосунками, включає такі підстави для виникнення конфлікту інтересів:

коли посадова особа є членом конкурсної комісії на заміщення вакантної посади органу чи підрозділу Національної поліції, при цьому один із кандидатів на вакантну посаду в цьому органі чи підрозділі є суб'єктом, з яким пов'язані приватні інтереси посадової особи;

коли посадова особа є членом атестаційної комісії (комісії, яка проводить службове розслідування), яка приймає рішення щодо суб'єкта, з яким пов'язані приватні інтереси посадової особи;

коли посадова особа є членом відбіркової (приймальної) комісії, що приймає відповідні рішення та проводить процедури оцінювання, в т.ч. щодо суб'єкта, з яким пов'язані приватні інтереси посадової особи.

Хоча зазначені ситуації є найбільш типовими, але існує безліч їх різновидів, характерних саме для процедур, пов'язаних із призначенням на посади та конкурсним доббором кандидатів на посади в Національній поліції:

коли посадова особа не є членом конкурсної комісії, але в разі призначення близької їй особи або особи, з якою пов'язаний її приватний інтерес, буде її керівником;

коли посадова особа не є членом конкурсної комісії, але уповноважена приймати рішення про прийняття на роботу і вчиняє це щодо близької їй особи або особи, з якою пов'язаний її приватний інтерес;

коли посадова особа є членом комісії з проведення службової перевірки і приймає рішення (проводить перевірку) стосовно близької їй особи або особи, з якою пов'язаний її приватний інтерес;

коли посадова особа уповноважена приймати рішення щодо заохочення або ж накладення стягнення щодо близької їй особи або особи, з якою пов'язаний її приватний інтерес (в тому числі не на постійній основі, тобто під час тимчасового виконання обов'язків за дорученням чи в силу розподілу обов'язків, відповідно до наказу чи посадової інструкції);

коли посадова особа включена до складу комісії з проведення службової перевірки з приводу встановлення законності (незаконності) своїх же рішень або в підготовці яких вона сама до цього брала участь.

У всіх зазначених випадках виникає конфлікт інтересів, пов'язаний із виконанням окремих управлінських функцій стосовно осіб, з якими пов'язані приватні інтереси посадової особи.

Відповідно до ч. 5 ст. 28 Закону України “Про запобігання корупції” [4], якщо у посадової особи є сумніви щодо виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів, вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства з питань запобігання корупції, який надає підтвердження про відсутність конфлікту інтересів. Але звернення до Національного агентства з питань запобігання корупції не звільняє посадову особу від

обов'язку повідомити безпосереднього керівника про конфлікт інтересів; не вчиняти дій і не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що для створення мобільної, дієвої, сучасної Національної поліції, здатної до ефективного виконання покладених на неї завдань шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку необхідно забезпечити її якісними кадровими ресурсами. І саме якісний конкурсний добір кадрів, прозорі та зрозумілі процедури призначення, просування по службі можуть забезпечити формування професійного кадрового потенціалу Національної поліції. Передумовами такого забезпечення має стати запобігання корупційним ризикам при кадровому доборі, усунення дискусійних та неоднозначних положень нормативно-правових документів, що перешкоджають прозорості та відкритості кадрових процедур. Урахування викладених у дослідженні положень дозволить якісно поліпшити кадровий склад Національної поліції та унеможливить призначення на посади осіб, які за своїми професійними якостями нездатні до ефективного виконання покладених завдань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 15.10.2019).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-21) від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 15.10.2019).
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Верховна Рада України. 2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 15.10.2019).
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Верховна Рада України. 2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 15.10.2019).
5. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. Національне агентство з питань державної служби України. 2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 15.10.2019).
6. Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських: наказ МВС України від 25.12.2015 № 1631. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16> (дата звернення: 15.10.2019).
7. Звіти по запобіганню корупції. Патрульна поліція. URL: <http://patrol.police.gov.ua/prevent/h3-zvity-po-zapobigannnyu-koruptsiyi-h3-br/> (дата звернення: 15.10.2019).
8. Про Національну поліцію України: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015. 2015, № 40–41. Ст. 379.
9. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади: наказ МВС України від 25.12.2015 № 1631. Офіційний вісник України від 29.01.2016. 2016. № 6. Ст. 320.
10. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова КМУ від 25 березня 2016 р. № 246. Урядовий кур'єр від 26.04.2016. 2016, № 79.
11. *Логвиненко Б.О.* Корупційні ризики щодо “призначень” та “конкурсів” у системі державної служби України. Дискусійні питання застосування антикорупційного законодавства: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 284 с.
12. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування: методичні рекомендації. Міністерство юстиції України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13> (дата звернення: 15.10.2019).

REFERENCES

1. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy vid 10.12.1971 № 322-VIII. “Code of Laws of Labor of Ukraine dated December 10, 1971 No. 322-VIII”. USSR. 1971. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (date of application: 15.10.19) [in Ukrainian].
2. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia (statti 1-212-21) Kodeks Ukrainy vid 07.12.1984 № 8073-X. “Code of Ukraine on Administrative Offenses (Articles 1 – 212-21). The Code of Ukraine of December 07, 1984 vol. 8073-X”. USSR. 1984. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (date of application: 15.10.19) [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” vid 10.12.2015 № 889-VIII. “The Law of Ukraine “On Civil Service” dated December 10, 2015, vol. 889-VIII”. The Verkhovna Rada of Ukraine, (2015). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (date of application: 15.10.19) [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy “Pro zapobihannia koruptsii” vid 14.10.2014 № 1700-VII. “Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” of 14.10.2014 № 1700-VII”. Verkhovna Rada of Ukraine. 2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (date of application: 15.10.19) [in Ukrainian].
5. Zahalni pravyla etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtziv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia”, zatverdzeni Nakazom Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby № 158 vid 05.08.2016 r. “General Rules of Ethical Conduct of Civil Servants and Officials of Local Self-Government”, approved by the Order of the National Agency for Civil Service No. 158 of 05.08.2016”. National Agency for Civil Service of Ukraine. 2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (date of application: 15.10.19) [in Ukrainian].
6. Nakaz MVS Ukrainy vid 25.12.2015 № 1631 “Pro orhanizatsiiu doboru (konkursu) ta prosuvannia po sluzhbi politseiskikh”. “Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated December 25, 2015 No. 1631 “On the organization of selection (competition) and promotion of police services”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16> (date of application: 15.10.19) [in Ukrainian].
7. Zvity po zapobihanniu koruptsii. Patrolna politsia. “Corruption Prevention Reports”. Patrol police. URL: <http://patrol.police.gov.ua/prevent/h3-zvity-po-zapobiganniu-koruptsiyi-h3-br/> (date of application: 15.10.19) [in Ukrainian].
8. Pro Natsionalnu politsiiu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 2 lypnia 2015 r. № 580-VIII. “On the National Police of Ukraine: Law of Ukraine of July 2, 2015 No. 580-VIII”. Verkhovna Rada of Ukraine Information dated 09.10.2015. 2015, No. 40-41. Art. 379 [in Ukrainian].
9. Typovi poriadok provedennia konkursu na sluzhbu do politsii ta/abo zainiattia vakantnoi posady: nakaz MVS Ukrainy vid 25.12.2015 № 1631. “Typical procedure for conducting a competition for police service and / or occupying a vacant position: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 25.12.2015 № 1631”. Official Visnyk of Ukraine dated 29.01.2016. 2016. No. 6. Art. 320 [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia konkursu na zainiattia posad derzhavnoi sluzhby: Postanova KMU vid 25 bereznia 2016 r. № 246. “On Approval of the Procedure for Holding a Competition for Public Service Posts: CMU Resolution of March 25, 2016 No. 246”. Government Courier dated April 26, 2016. No. 79 [in Ukrainian].
11. *Lohvynenko Borys Oleksiovych* (2019) Koruptsiini ryzyky “pryznachen” ta “konkursiv” u systemi derzhavnoi sluzhby Ukrainy. Diskusiiini pytannia zastosuvannia antykoruptsiinoho zakonodavstva. “Corruption risks of “appointments” and “competitive selections” in the public service of Ukraine. Discussion Issues on the Application of Anti-Corruption Laws: Materials International. Research Practice conf. Dnipro: Dnipropetrovsky State University of Internal Affairs. 284 p. P. 132–134 [in Ukrainian].
12. Ministerstva yustyttsii Ukrainy (Metodychni rekomendatsii “zapobihannia i protydiia koruptsii v derzhavnykh orhanakh ta orhanakh mistsevoho samovriaduvannia”). “Ministry of Justice of Ukraine (Guidelines on “Preventing and Combating Corruption in State Bodies and Local Self-Government Bodies”). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13> (date of application: 15.10.19) [in Ukrainian].

Budzynskyi Mykola,Candidate of Juridical Sciences, Acting Co-Director
of the State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine
ORCID ID 0000-0003-3345-8408**CORRUPTION RISKS OF “APPOINTMENTS” AND “COMPETITIVE SELECTIONS” IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

The article investigates the issue of corruption risks when appointing to positions in the National Police of Ukraine, including the competitive selection of personnel. Relevance of these questions is proved by statistics of the National Police of Ukraine. For identifying problematic issues of corruption risks in “appointments” and “competitive selections”, the legal framework for settling and preventing conflicts of interest was reviewed.

The main corruption risks in the process of appointment to positions in the National Police of Ukraine, including the competitive selection of personnel, have been analyzed, namely: the influence of officials or other persons on the competitive procedure in order to facilitate the recruitment of persons close to them; failure of a member of the competitive commission to report a conflict of interest; submission by the applicant of false information. For the elimination of corruption risks it was proposed: defining in detail the recruitment policy and procedures in a normative document; ensuring proper documentation of the contest procedure, recording of stages and results of the contest on special forms (for example, recording of the results of the interview on the form, which is issued one for each candidate, to ensure etc.) or in minutes, shall be immediately signed by the commission members; establishing procedures for disclosure of information about the conflict of interest by the members of the tender commission and refusal to include them in the commission; introducing written assurance of the absence or existence of a conflict of interest; carrying out random checks of the members of the competition commission in order to detect the presence of a conflict of interest; introducing a mandatory requirement for a written justification for the creation of a new position (sometimes positions may be created artificially for the employment of acquaintances or relatives or due to illegal instructions from above) to include independent representatives in the composition of the competition commission (for example, from the public, representatives of the scientific community, etc.); preventing prolongation of the tender procedure in order to avoid the possibility to influence its objectivity through relations with the members of the commission; warning the applicants for the post of responsibility for providing false information about themselves; ensuring check the reliability of the information provided by the applicant to the post with originals or certified copies of the relevant documents, as well as its compliance with the qualification requirements (in the case where no special check is carried out) as much as possible to disseminate information about vacant positions and announced competitions to ensure that applicants meet the established criteria and attract more people to the competition, which will promote

© Budzynskyi Mykola, 2019

the competitiveness of this procedure; preventing the involvement of internal candidates for the position (persons already working in the body), to any measures on the organization of personnel selection, competition; preventing the provision of advantages to internal candidates; reflecting in the documentation on the results of the competition the motives of the adopted decision.

Corruption risks have been identified and the transparency of procedures for filling vacant positions in the National Police of Ukraine has been hampered. Taking into account during appointment for positions in the National Police of Ukraine, including during the competitive selection of personnel, outlined in the study of problematic issues and the adoption of the proposed measures will improve the quality of personnel and will make it impossible to appoint incompetent police officers and the selection of management positions of persons who by their professional qualities are capable of effective administration.

Keywords: corruption, conflict of interests, National Police of Ukraine, prevention, anti-corruption legislation, appointment, competitive selection.

Отримано: 24.10.2019

Гурін Дмитро Миколайович,
аспірант Київського міжнародного університету,
м. Київ, Україна

НАЯВНІСТЬ ЦІЛКОМ ОБҐРУНТОВАНИХ ПОБОЮВАНЬ СТАТИ ЖЕРТВОЮ ПЕРЕСЛІДУВАНЬ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ВИЗНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ

У статті досліджено критерій наявності цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань як необхідної умови визнання адміністративно-правового статусу біженця. Проаналізовано нормативну правову основу надання статусу біженця в Україні. Акцентовано, що наявність цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідування охоплює два підкритерії – цілком обґрунтовані побоювання та переслідування. Обґрунтовано авторське визначення критерію “наявності обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань”.

Ключові слова: біженець, переслідування, обґрунтовані побоювання, правовий статус, критерій визнання біженцем.

За даними Державної міграційної служби України (далі – ДМС), у 2018 році в Україні зареєстровано 2,4 тис. біженців [1]. Водночас на території України проживають 284 тис. іноземців, з них 128 тис. перебувають в Україні тимчасово [2]. Мінімальна кількість зареєстрованих біженців у країні (2,4 тис.), порівнюючи із загальною кількістю мігрантів в Україні (284 тис.), вражає і викликає занепокоєння.

Подальший аналіз статистичних даних засвідчив, що упродовж 2014–2017 років за отриманням статусу біженця до ДМС звернулося 4033 іноземців (громадяни Афганістану, Сирії, РФ, Іраку), з яких статус біженця було надано лише 197 особам [3]. Відповідно до національного законодавства, яке базується на міжнародних стандартах, для отримання статусу біженця особа має відповідати певним критеріям, а саме: знаходитися поза межами країни свого походження, мати цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознаками раси, віросповідання, громадянства (національності), належності до певної соціальної групи та політичних переконань, не мати захисту країни походження. Проте більшість мігрантів, що прагнуть отримати статус біженця, не відповідають основному критерію – не мають цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідування, а є звичайними економічними мігрантами.

Проте тривалі та непоодинокі судові процеси щодо визнання особи біженцем, які відбуваються в Україні, свідчать, що не завжди особи, які отримують відмову у набутті статусу біженця, є економічними мігрантами; непоодинокі випадки, коли фахівці ДМС невірно тлумачать такий критерій набуття статусу біженця, як цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування [4, 5].

Метою дослідження є аналіз критерію наявності цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань як необхідної умови визнання адміністративно-правового статусу біженця.

Критерій наявності цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань як необхідної умови визнання особи біженцем сформований у міжнародному праві й закріплений у Статуті Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (1950) [6, с. 278–283], Конвенції ООН про статус біженців (1951) [7] та Протоколі щодо статусу біженця (1967) [8]. Крім цих міжнародних документів критерії визначення особи біженцем викладені у Настанові з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ ООН, що була розроблена і опублікована у 1979 р. (далі – Настанова УВКБ ООН) [9]. Зазначена настанова представляє собою узагальнення практичного досвіду УВКБ ООН, практики держав, узагальнень Виконавчого комітету УВКБ ООН, наукових підходів та судових рішень національного, регіонального та міжнародного рівня, а отже, при розгляді критеріїв визначення поняття “біженці” в нашій роботі ми неодноразово звертатимемося до цієї Настанови, хоча вона й має рекомендаційний характер.

У національному законодавстві зазначений критерій закріплено спочатку в Законі України від 24 грудня 1993 року № 3818-XII “Про біженців” [10], згодом у Законі України від 21 червня 2001 року № 2557-III “Про біженців” [11], а також у Законі України від 8 липня 2011 року № 3671-VI “Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту” [12].

Наявність цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідування охоплює, на наше переконання, два підкритерії – цілком обґрунтовані побоювання та переслідування.

Відповідно до академічного словника, побоювання – це почуття тривоги, хвилювання, викликане чеканням чого-небудь неприємного, небажаного [13]. У п. 37 глави “В” Настанови УВКБ ООН зазначається, що побоювання – завжди суб’єктивні, а отже, для встановлення статусу біженця необхідна оцінка клопотання особи, що вимагає міжнародного захисту, а не судження про обстановку, що склалася у країні його походження; при цьому у п. 38 цього ж документа зазначається, що оскільки до слова “побоювання” в Конвенції додаються “цілком обґрунтовані”, то суб’єктивний стан особи, що намагається отримати статус біженця, має бути підкріплений об’єктивною ситуацією, а отже, поняття “цілком обґрунтовані побоювання” містить як суб’єктивний, так і об’єктивний елементи, які слід брати до уваги [9]. Таку ж позицію обґрунтовує у своїй роботі Є.С. Герасименко, який вказує, що критерій “цілком обґрунтовані побоювання” є ключовим при аналізі поняття “біженець” і включає в себе як суб’єктивні, так і об’єктивні елементи [14, с. 81–83]. За визначенням автора, страх – це стан психіки (тобто умовою суб’єктивною), а обставини в країні громадянської приналежності створюють об’єктивні умови. У Тлумаченні УВКБ ООН до Конвенції ООН про статус біженців зазначається, що хоча побоювання є суб’єктивними емоціями, тим не менш, для визначення статусу біженця, вони повинні бути обґрунтовані, тобто мати об’єктивні підстави, при цьому ступінь значущості цих елементів може відрізнятися в кожному окремому випадку: з одного боку, коли суб’єктивні побоювання не висловлюються, а об’єктивні обставини можуть цілком виправдати

визнання очевидної небезпеки для будь-якої особи, яка в них опинилася, відсутність побоювань є неістотною; з іншого боку, можуть бути такі випадки, коли об'єктивні обставини самі по собі не здаються переконливими, однак, ураховуючи особисту передісторію, релігійну систему і діяльність окремо взятої особи, ці обставини можуть дійсно розглядатися як докази загрозливих для неї обґрунтованих побоювань, тоді як ті ж самі об'єктивні обставини можуть не розглядатися як такі в разі іншої особи [15].

Аналіз Настанови УВКБ ООН дозволяє констатувати, що підкритерій “цілком обґрунтовані побоювання” полягає у розумному поєднанні суб'єктивного та об'єктивного елементів, які слід урахувати при визначенні наявності в особи критерію “цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідування”. Виявлення та оцінка суб'єктивного елемента цілком обґрунтованих побоювань мають включати: душевний стан особи; характеристику особливості особи, його психологічні реакції, його щирість тощо. Виявлення та оцінка об'єктивного елемента цілком обґрунтованих побоювань мають включати: оцінку достовірності обставин, що склалися у країні національної належності особи в контексті відповідної вихідної інформації про ситуацію, особливості особистого та сімейного життя особи, його участь у соціальних, расових, релігійних, національних і політичних групах тощо, особистий досвід чи досвід його родичів або друзів, характер особи, його минуле, його вплив, його матеріальний стан, закони країни національної належності особи та способи їх застосування.

Обґрунтовані побоювання мають спрямовуватися не на абищо, а на підтвердження того, що, повернувшись у країну своєї громадянської приналежності, особа побоюється стати жертвою переслідувань.

У словнику української мови переслідування тлумачиться як: 1) дія за значенням переслідування; 2) утиски, пригноблення [16]. За визначенням С. Ремпелла, переслідування – це систематичне, погане ставлення до окремої особи або групи з боку іншої особи або групи (найпоширеніше переслідування – релігійне, расизм та політичні репресії); завдання страждань, страху, болю, домагання, ув'язнення, інтернування – все це чинники, які можуть спричинити переслідування, при цьому страждання, яких зазнає жертва, мають бути досить суворі [17]. При цьому автор наголошує, що пороговий рівень тяжкості не визначений і слугує джерелом подальших дискусій.

Визначення терміна “переслідування” ні у Статуті УВКБ, ні у Конвенції ООН про статус біженців (1951) [7], ні у Статуті управління Верховного комісара ООН у справах біженців (1950) [6] не міститься. Позиція УВКБ ООН з цього приводу неоднозначна. Так, у п. 3, 4 позиції УВКБ ООН, викладеній 14.03.1995, зазначається, що незважаючи на те, що “...поняття “переслідування” у нормах Конвенції не надається, однак основний зміст, виражений у Преамбулі Конвенції і зрозумілий всім, полягає в тому, що переслідування включають у себе всі серйозні порушення прав людини” [18], тобто переслідуванням вважається порушення прав людини. Водночас у п. 51 Настанови з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ ООН вказується: “...не існує загальновизнаного визначення поняття “переслідування”, і численні спроби сформулювати таке

визначення не мали успіху. Зі статті 33 Конвенції 1951 року можна зробити висновок, що загроза життю і свободі з причини раси, релігії, національності, політичних переконань або приналежності до будь-якої соціальної групи завжди є переслідуванням” [9], а отже, переслідування розглядається як загроза життю та свободі.

Необхідно зазначити, що і серед науковців є різні думки щодо визначення переслідування: одні вважають це загрозою життю та свободі, інші – порушенням загальноновизнаних прав людини [20, с. 101–106; 21, с. 234; 22, с. 124; 23, с. 145; 24, с. 256]. Для формулювання власної думки щодо цієї проблеми, необхідно приділити увагу правам людини.

Відповідно до Загальної декларації прав людини, права людини – комплекс природних і непорушних свобод і юридичних можливостей, зумовлених фактом існування людини в суспільстві [25]. До основних прав людини належать: особисті права і свободи людини (юридичні можливості фізичного, духовного та інтелектуального існування людей як особистостей), економічні права (можливості людини реалізувати свої здібності і здобувати засоби для існування, беручи участь у виробництві матеріальних та інших благ); соціальні права (можливість людини і громадянина по забезпеченню належних соціальних умов життя та на соціальний захист); екологічні права (права людини на безпечне екологічне середовище); культурні права (можливості збереження і розвитку своїх духовних інтересів і здібностей, індивідуального образу та національної самобутності, доступу до духовних здобутків людства, їх засвоєння, використання та участі у їх подальшому розвитку); політичні та громадянські права (можливості дійсного народовладдя, створення таких взаємовідносин влади і людини, при яких влада виражає інтереси людини, система правовідносин що будуються на взаєморозумінні і взаємодії органів влади і громадянина). З одного боку, важко вважати переслідуванням порушення крайною права доступу до духовних здобутків людства, проте з іншого – порушення інтелектуального існування людей як особистостей та можливості людини здобувати засоби для існування за певних обставин можуть бути визнані порушенням прав людини. З цього приводу стають у нагоді роз’яснення Настанови УВКБ [9], викладені у п. 51 глави В, де зазначається “... чи відносяться до переслідувань порушення прав людини, крім загрози життю та свободі, залежить від обставин кожної справи, включаючи суб’єктивний елемент... неможливо виробити загальне правило щодо того, які причини можуть визвати обґрунтовані вимоги про надання статусу біженця..., це залежить від сукупності всіх обставин, включаючи конкретні географічні, історичні та етнологічні умови”. Отже, переслідуванням можна вважати, насамперед, загрозу життю та свободі, але, залежно від обставин справи, переслідуванням може бути визнано порушення інших основних прав людини.

Таким чином, критерій “наявності обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань” як критерій визнання особи біженцем полягає у суб’єктивному відношенні особи до можливості порушення його основних прав та свобод (насамперед, наявній загрози життю чи свободі) за обставин, що склалися у країні національної належності у разі його повернення до неї.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 20 червня – Всесвітній день біженця. Державна Міграційна Служба України. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/vsesvitnij-den-bizhenczya.html> (дата звернення: 15.10.2019).
2. 18 грудня – Міжнародний день мігранта. Державна Міграційна Служба України. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/6388.html> (дата звернення: 15.10.2019).
3. Беженцы в Украине: Миграционная служба обнародовала статистику. Телеграф: новости Украины и мира. URL: <https://telegraf.com.ua/ukraina/obshhestvo/3887573-bezhentsyi-v-ukraine-migratsionnaya-sluzhba-obnarodovala-statistiku.html> (дата звернення: 15.10.2019).
4. Постанова від 27.03.2019 по справі № 1540/3703/18. П'ятий апеляційний адміністративний суд. Zakon online. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/80805066> (дата звернення: 15.10.2019).
5. Визнання статусу біженця, побоювання переслідування: Постанова Касаційного суду від 23.05.18. № 820130916 [https://protocol.ua/ua/vs_kas_pri_viznanni_statusu_bigentsya_situatsiya_v_yogo_kraini_e_dokazom_togo_shcho_pobojuvannya_stati_gertvoyu_peresliduvannya_e_ob_runtovanimi_in_formatsiya_pro_taku_krainu_nalegit_do_zagalnovidomoi_\(vs_kas_820_1309_16_23_05_18\)/](https://protocol.ua/ua/vs_kas_pri_viznanni_statusu_bigentsya_situatsiya_v_yogo_kraini_e_dokazom_togo_shcho_pobojuvannya_stati_gertvoyu_peresliduvannya_e_ob_runtovanimi_in_formatsiya_pro_taku_krainu_nalegit_do_zagalnovidomoi_(vs_kas_820_1309_16_23_05_18)/) (дата звернення: 15.10.2019).
6. Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 14.12.1950. Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кричвикова. М. 1997. Т. 1. С. 278–283.
7. Конвенція про статус біженців 1951 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 15.10.2019).
8. Протокол щодо статусу біженців 1967 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 15.10.2019).
9. Настанова з процедур і критеріїв визначення статусу біженця УВКБ ООН. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1425461379RSDuMarch.pdf> (дата звернення: 15.10.2019).
10. Про біженців: Закон України від 24.12.1993 № 3818-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. Ст. 90.
11. Про біженців: Закон України від 21.06.2001 № 2557-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2557-14> (дата звернення: 15.10.2019).
12. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (дата звернення: 15.10.2019).
13. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/pobojuvannja> (дата звернення: 15.10.2019).
14. Герасименко Є.С. До проблем критеріїв визначення біженців. Бюлетень Міністерства юстиції України: науково-практичне юридичне видання. К. 2007. № 9. С. 81–83.
15. Тлумачення УВКБ ООН до Конвенції ООН про статус біженців. URL: <https://www.refworld.org.ru/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=575e6ab24> (дата звернення: 15.10.2019).
16. Словник української мови: в 11 т. 1975. Том 6. 623 ст. URL: <http://sum.in.ua/s/peresliduvannja> (дата звернення: 15.10.2019).
17. S. Rempell, Defining Persecution. URL: <http://ssrn.com/abstract=1941006> (дата звернення: 15.10.2019).
18. Позиція УВКБ ООН від 14.03.1995. Практично-методичний посібник. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1425461379RSDuMarch.pdf> (дата звернення: 15.10.2019).
19. Шестакова Н.О. Основні аспекти визначення поняття “біженець” у міжнародному праві. Вісник Дніпропетровського університету ім. Альфреда Нобеля. Серія “Юридичні науки”. 2015. № 2. С. 26.
20. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. Международное право в документах: учеб. пособие. М., 2000. С. 101–106.
21. Буткевич О. В. Права людини. Українська дипломатична енциклопедія: у 2 т. / редкол.: Л.В. Губерський (голова) та ін. К.: Знання України, 2004. Т. 2. 812 с.
22. Волченко А. Права людини. Політична енциклопедія. / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.: Парламентське вид-во, 2011. С. 124.
23. Орзих М.Ф. Личность и права. Одесса: Юрид. литература, 2005. 3012 с.
24. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навч. посіб. К.: Атіка, 2004. 464 с.

© Hurin Dmytro, 2019

25. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 15.10.2019).

REFERENCES

1. 20 chervnia – Vsesvitnii den bizhentsia. Derzhavna Mihratsiina Sluzhba Ukrainy. “June 20 is World Refugee Day”. State Migration Service of Ukraine. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/vsesvitnij-den-bizhenczya.html> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
2. 18 hrudnia – Mizhnarodnyi den mihranta. Derzhavna Mihratsiina Sluzhba Ukrainy. “December 18 is International Migrant Day”. State Migration Service of Ukraine. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/6388.html> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
3. Bezhtensy v Ukraine: Migratsionnaia sluzhba obnarodovala statistiku. “Refugees in Ukraine: The Migration Service released statistics”. Telegraph: news of Ukraine and the world. URL: <https://telegraf.com.ua/ukraina/obshhestvo/3887573-bezhentsyi-v-ukraine-migratsionnaya-sluzhba-obnarodovala-statistiku.html> (date of application: 15.10.2019) [in Russian].
4. Postanova vid 27.03.2019 po spravi № 1540/3703/18 Piatyi apeliatsiinyi administratyvnyi sud. “Resolution of 27.03.2019 in case No. 1540/3703/18 Fifth Administrative Court of Appeal”. Zakon online. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/80805066> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
5. Vyznannia statusu bizhentsia, poboiuvannia peresliduvannia. Postanova Kasatsiinoho sudu N 820130916 vid 23.05.18. “Recognition of refugee status, fear of persecution. Resolution of the Court of Cassation No.820130916 dated 23.05.18”. URL: https://protocol.ua/en/vs_pri_viznanni_statusu_bigentsya_situatsiya_v_yogo_kraini_e_dokazom_togo_shcho_poboyuvan_a_pati_girls (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
6. Ustav Upravleniia Verkhovnogo komissara OON po delam bezhentsev ot 14.12.1950. Deistvuiushcheie mezhdunarodnoie pravo. “Charter of the Office of the UN High Commissioner for Refugees dated 12/14/1950. Applicable international law”. In 3 vol., compiled by Yu.M. Kolosov, E.S. Krichvikova. T. 1. M. 1997. P. 278–283 [in Russian].
7. Konventsiiia pro status bizhentsiv 1951 r. “Convention on refugee status of 1951”. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
8. Protokol shchodo statusu bizhentsiv 1967 roku. “Protocol on the Status of Refugees 1967”. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
9. Nastanova z protsedur i kryteriiv vyznachennia statusu bizhentsia UVKB OON. “Guideline on procedures and criteria for determining refugee High Commissioner for Refugees UN”. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1425461379RSDuMarch.pdf> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
10. Pro bizhentsiv. Zakon Ukrainy vid 24.12.1993 № 3818-XII. “About refugees. Law of Ukraine dated December 24, 1993 No. 3818-XII”. Vidamosti of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1994. No. 16. Art. 90 [in Ukrainian].
11. Zakon Ukrainy vid 21.06.2001 № 2557-III “Pro bizhentsiv”. Law of Ukraine of 21.06.2001 No. 2557-III “On Refugees”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2557-14> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
12. Pro bizhentsiv ta osib, yaki potrebuiut dodatkovoho abo tymchasovoho zakhystu. Zakon Ukrainy vid 08.07.2011 № 3671-VI. “About refugees and persons in need of additional or temporary protection. Law of Ukraine dated 08.07.2011 No. 3671-VI”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
13. Slovyk ukrainskoi movy v 11tomakh. “Dictionary of the Ukrainian language in 11 volumes”. Volume 6. 1975, P. 623. URL: <http://sum.in.ua/s/poboyuvannja> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
14. Herasymenko Ye.S. (2007) Do problem kryteriiv vyznachennia bizhentsiv. “The problems of the criteria for identifying refugees”. Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine: scientific and practical legal publication. K. No. 9. P. 81 - 83. [in Ukrainian].
15. Tlumachennia UVKB OON do Konventsii OON pro status bizhentsiv. “OHCR UN Interpretation of the UN Convention on the Status of Refugees”. URL: <https://www.refworld.org.ru/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=575e6ab24> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].

16. Slovník ukraïnskoi movy v 11 tomakh. "Dictionary of Ukrainian in 11 volumes". T. 6. 1975. Art. 623. URL: <http://sum.in.ua/s/peresliduvannja> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
17. S. Rempell, Defining Persecution. URL: <http://ssrn.com/abstract=1941006> (date of application: 15.10.2019) [in English].
18. Pozytisia UVKB OON vid 14.03.1995. "Position of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees of 14.03.1995". Practical and methodical manual. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1425461379RSDuMarch.pdf> (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].
19. Shestakova N.O. (2015) Osnovni aspekty vyznachennia poniattia "bizhenets" v mizhnarodnomu pravi. "Basic aspects of the definition of the term "refugee" in international law". Bulletin of Dnipropetrovsk University. Alfred Nobel. Legal Sciences Series. No. 2. P. 26 [in Ukrainian].
20. Vseobshchaia deklaratsiia prav cheloveka 1948 g. "1948 Universal Declaration of Human Rights". International Law in Documents: Textbook. M., 2000. P. 101–106 [in Russian].
21. Butkevych O.V. (2004) Prava liudyny. Ukrainska dyplomatychna entsyklopediia: U 2-kh t. "Human rights". Ukrainian Diplomatic Encyclopedia: In 2 volumes / Ed.: L. V. Hubersky (Chairman) and others. K.: Znannia of Ukraine. Vol.2. 812 p. [in Ukrainian].
22. Volchenko A. (2011) Prava liudyny. Politychna entsyklopediia. "Human rights". Political Encyclopedia. Editorial: Yu. Levenets (chairman), Yu. Shapoval (deputy chairman) and others. K.: Parliamentary Publishing House. 604 p. [in Ukrainian].
23. Orzikh M.F. (2005) Lichnost i prava. "Personality and right". Odessa: Yuridical literature. 3012 p. [in Russian].
24. Rabinovych P.M., Khavronyuk M.I. (2004) Prava liudyny i hromadianyna: Navchalnyi posibnyk. "Human and citizen rights": textbook. K.: Attica. 464 p. [in Ukrainian].
25. Zahalna deklaratsiia prav liudyny vid 10 hrudnia 1948 roku. "Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015. (date of application: 15.10.2019) [in Ukrainian].

UDC 342.9–053.74

Hurin Dmytro,

Postgraduate at the Kyiv International University, Kyiv, Ukraine

THE AVAILABILITY OF WELL-FOUNDED FEAR OF BEING A VICTIM OF PERSECUTION AS A NECESSARY CONDITION FOR RECOGNITION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REFUGEE STATUS

The article investigates the criterion of a well-founded fear of becoming a victim of persecution as a necessary condition for recognition of administrative and legal status of a refugee. The legal framework for granting refugee status in Ukraine has been analysed. Attention is focused on international legal instruments that clarifying the concept of a "refugee" and defining the criteria for granting such status, as adopted by the international community. It has been noted that the criterion of a well-founded fear of persecution as a necessary condition for the recognition of a person as a refugee is established in international law and enshrined in the Statute of the Office of the UN High Commissioner for Refugees (OHCR UN) (1950), the UN Convention relating to the Status of Refugees (1951) and the Protocol on Refugee Status (1967). In addition, the criteria for determining a person as a refugee are set out in the OHCR UN Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, which was developed and published in 1979 and is a compilation of OHCR UN practical experience, State practice, OHCR UN Executive Committee generalizations, scientific

© Hurin Dmytro, 2019

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2019.4\(46\).13](https://doi.org/10.36486/np.2019.4(46).13)

Issue 4(46) 2019

<http://naukaipravoohorona.com/>

approaches and judicial decisions at the national, regional and international levels. One of the key criteria for recognizing “refugee” status – a well-founded fear of persecution – has been explored, which in our view covers two sub-criteria – well-founded fear and persecution.

Each sub-criterion is considered separately. The “well-founded fear” sub-criterion is a reasonable combination of subjective and objective elements that should be factored into determining whether a person has a “well-founded fear of persecution” criterion. “Fear” should not be aimed at anything, but at confirming that a person, having returned to the country of their nationality, is afraid to become a victim of persecution. The term “persecution” is not defined in the OHCR UN Charter, the UN Convention relating to the Status of Refugees (1951) or the Charter of the Office of the UN High Commissioner for Refugees (1950).

But paragraph 3, 4 of the OHCR UN position, set out on 14.03.1995, determines that prosecution includes all serious human rights violations. However, there are two views among scholars on the definition of persecution – as a threat to life and freedom, and as a violation of universally recognized human rights.

It has been summed up that the criterion of “well-founded fear of persecution” as a criterion for recognizing a person as a refugee consists in a person’s subjective attitude towards the possibility that his or her fundamental rights and freedoms may be violated (primarily the threat to life or freedom that exists) in the circumstances that have developed in the country of nationality if he or she returns to it.

Keywords: refugee, persecution, well-founded fear, legal status, refugee recognition criterion.

Отримано: 25.10.2019

Заїчко Костянтин Вікторович,
здобувач ДНДІ МВС України,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0001-5987-3197

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗВ'ЯЗКУ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто правові засади публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні. Наголошено, що правовими засадами публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні є сукупність актів національного та міжнародного законодавства, які встановлюють загальнообов'язкові правила та закріплюють норми, що стосуються виникнення та розвитку суспільних відносин суб'єктів публічної адміністрації в зазначеній сфері. Зроблено висновок, що сучасний стан правового регулювання публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні не повною мірою відповідає реаліям та відповідним міжнародним стандартам, оскільки містить низку прогалин і суперечностей, що потребують усунення.

Ключові слова: зв'язок, телекомунікації, публічне адміністрування, інформація, радіочастотний ресурс, правові засади.

Стрімкий розвиток і поширення нових технологій здійснює колосальний вплив на різні галузі життєдіяльності та охоплює як соціальну та економічну сфери, а також освіту, науку тощо, так і діяльність державних інституцій. Сучасний процес глобалізації, що об'єднує людей із різних континентів у єдиний суспільний простір, став можливим, насамперед завдяки розвитку засобів зв'язку.

Варто погодитися з тим, що суспільство вже звикло до телекомунікацій і настільки пов'язало себе із інформаційно-технологічними засобами, що гостро почало відчувати дискомфорт за їх відсутності. Усі технологічні об'єкти (наприклад, електротехнічні засоби зв'язку, технологічна інформаційна система Інтернет, електронна та комп'ютерна інформація, електронний цифровий підпис тощо) є дуже складними правовими поняттями. Складними не тільки за своєю природою, а й за структурою та властивостями. Одним словом, названі технологічні об'єкти і пов'язані з ними суспільні відносини потребують не тільки технічних, а й правових засобів захисту, регулювання, серйозного наукового узагальнення та дослідження [1, с. 20].

Окремі питання розвитку сфери зв'язку відображені у наукових працях таких учених, як В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Арістова, О. Бандурка, Ю. Битяк, Н. Богун, Р. Боровков, В. Гаращук, С. Гусаров, В. Дрешпак, І. Кобзев, В. Ковальська, А. Комзюк, С. Кузніченко, Р. Мельник, О. Музичук, В. Невядовський, О. Полінець, О. Тер-Степанян, В. Шестак тощо. Проте, беручи до уваги доробок науковців, питання щодо правових засад публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні висвітлені фрагментарно. Вказане свідчить про актуальність цієї статті, метою

якої є дослідження правових засад публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні.

Перш ніж перейти до аналізу правових засад публічного адміністрування у досліджуваній сфері, слід наголосити, що в Україні діє доволі розгалужена система зв'язку, яка складається, зокрема з радіозв'язку, поштового зв'язку та електрозв'язку (телекомунікацій). Кожен із цих видів зв'язку покликаний не тільки допомогти реалізувати потребу громадян у спілкуванні та передачі/отриманні відповідної інформації, а й забезпечити розвиток соціально-економічної, оборонної, зовнішньоекономічної сфери країни.

Необхідно зазначити, що після втрати чинності наприкінці 2003 року Закону України “Про зв'язок” [2], який встановлював правові, економічні та організаційні основи діяльності в галузі зв'язку в Україні та визначав відносини підприємств, об'єднань, установ і організацій зв'язку з органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування і споживачами послуг зв'язку, а також особливості галузі, пов'язані з особливими суспільними інтересами, суспільні відносини цієї сфери стали регулюватися низкою законодавчих та інших нормативно-правових актів, що у своїй сукупності складають відповідні правові засади публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні.

Так, безперечно, до першої складової правового регулювання зазначеної сфери слід віднести відповідні міжнародно-правові акти та договори (угоди) України, ратифіковані Верховною Радою України, які згідно зі ст. 9 Конституції України [3] є частиною національного законодавства. З огляду на це, необхідно підтримати думку про те, що закріплення такого положення в Основному Законі України свідчить про визнання та врахування Україною у своїй правотворчій та правозахисній діяльності принципу пріоритету міжнародного права над національним. Подібний крок є абсолютно виваженим та доцільним з будь-яких позицій, оскільки вирішення усіх тих світових проблем, які сьогодні мають місце, є просто неможливим без тісного міждержавного співробітництва. Тому можна стверджувати, що у певних сферах, у тому числі телекомунікації та поштового зв'язку, світові інтереси мають стояти вище національних, що зрозуміло, не може дотримуватися без надання нормам міжнародного права пріоритетної ролі у сфері регулювання суспільних відносин [4, с. 72].

До основних міжнародних актів у цій сфері варто віднести як регламенти (тобто нормативно-правові акти загального характеру), так й відповідні директиви, в яких зазначаються мета і результати, що мають досягатися, а також рішення (акти індивідуального, а не загального характеру). До таких регламентів, директив та рішень, що так чи інакше стосуються публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні, на нашу думку, можна віднести, зокрема: директиви Європейського Парламенту та Ради від 07.03.2002 “Про доступ та з'єднання електронних комунікаційних мереж та пов'язаного оснащення” (Директива про доступ; 2002/19/ЄС), “Про дозвіл електронних комунікаційних мереж та послуг” (Рамкова Директива; 2002/20/ЄС), “Про спільні правові рамки для електронних комунікаційних мереж та послуг” (Рамкова Директива; 2002/21/ЄС), “Про універсальні послуги та права користувачів стосовно електронних мереж зв'язку і послуг” (Директива про універсальні послуги; 2002/22/ЄС); від 12.07.2002 “Про обробку

персональних даних та захист таємниці сектора електронних комунікацій” (Директива про секретність та електронні комунікації; 2002/58/ЄС); Директива Комісії від 16.09.2002 щодо конкуренції на ринках електронних комунікаційних мереж та послуг у цій сфері (2002/77/ЄС); від 15.03.2006 “Про збереження даних, що стосуються загальнодоступних послуг електронного обміну даними” (2006/24/ЄС), яка змінює Директиву 2002/58/ЄС; регламенти Європейського Парламенту і Ради від 10.03.2004 “Про створення Європейського агентства мережевої та інформаційної безпеки (460/2004/ЄС)”, від 27.06.2007 “Про роумінг для громадських мобільних телефонних мереж у межах Співтовариства” (717/2007/ЄС); Рішення Європейського Парламенту та Ради № 676/2002/ЄС від 07.03.2002 “Про правові рамки для радіоспектральної політики в Європейській Спільноті (Радіоспектральне рішення)”.

Окремим міжнародним нормативним актом, де закріплені інформаційні права громадян, варто вважати Європейську конвенцію про права людини, яка визначає, що “...держави як найвища форма організації суспільства може втручатися у сфери життя громадян, однак рівень такого втручання не повинен перебільшувати максимальний: у жодному разі держава не повинна позбавляти людину можливості нормального життя, а має забезпечувати її всілякими для цього засобами. Вона зобов’язана надавати людині усі можливості для отримання інформації в усіх галузях життєдіяльності, не втручаючись в особисте життя громадян. Та конкретні обставини міжнародного життя держави можуть обмежувати надане право згідно з конвенцією. Для розв’язання цієї проблеми і потрібне чітке визначення обставин, за яких держава має право втручання в особисте” [1, с. 27].

Також слід звернути увагу на Загальну декларацію прав людини, де ст. 19 закріплений основний принцип сучасного міжнародного права інформатизації і телекомунікацій, відповідно до якого кожний має право на свободу думки і її вираження; це право передбачає свободу думки без втручання, пошук, отримання і передавання інформації й ідеї за допомогою будь-яких засобів інформації незалежно від кордонів [5].

Переходячи до розгляду національного законодавства у досліджуваній сфері зазначимо, що першим та головним законодавчим актом, що має найвищу юридичну силу, безперечно є Конституція України, яка є основним вітчизняним законодавчим актом України, завдяки якому затверджується основи суспільного і державного ладу і механізми їх дії, спрямовані на зміцнення держави і забезпечення прав і свобод громадян [6, с. 326]. Аналіз положень Основного Закону України дає підстави стверджувати про наявність закріпленого права громадян у вказаній сфері, оскільки кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції [3].

Як ми вже зазначили вище, саме на підставі положень Конституції України набули чинності і стали складовою національного законодавства перелічені міжнародні акти. До того ж, згідно з Конституцією України та ратифікованими міжнародними актами було прийнято низку законів та підзаконних актів, які визначають повноваження органів публічної адміністрації у сфері зв’язку, підстави та форми діяльності щодо надання адміністративних послуг у цій сфері.

Так, положення Основного Закону України знайшли своє відображення безпосередньо у спеціальному законодавчому акті – Законі України “Про телекомунікації” від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV [7], згідно з яким втратив чинність Закон України “Про зв’язок”. Зазначений спеціальний законодавчий акт, на нашу думку, є одним із основних нормативно-правових актів у досліджуваній сфері, оскільки саме він встановлює правові основи діяльності у галузі зв’язку на території України, визначає повноваження органів державної влади в галузі зв’язку, а також права та обов’язки осіб, які беруть участь у цій діяльності.

Безперечно, одним з основних законодавчих актів, який має безпосереднє відношення до всіх видів зв’язку в Україні, є також Закон України “Про інформацію” [8], який регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. Саме в ньому зафіксовано принцип гарантованості права на інформацію, відкритість, доступність інформації, свобода її обміну тощо.

Особливості здійснення державного нагляду (контролю) у досліджуваній сфері закріплені в нормах Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, що визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, закріплює повноваження органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб, а також права, обов’язки та відповідальність суб’єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) [9].

Основним нормативно-правовим актом, що регулює відносини безпосередньо у сфері радіозв’язку, є Закон України “Про радіочастотний ресурс України”, який встановлює правову основу користування радіочастотним ресурсом України, визначає повноваження держави щодо умов користування радіочастотним ресурсом України, права, обов’язки і відповідальність органів державної влади, що здійснюють управління і регулювання в цій сфері, та фізичних і юридичних осіб, які користуються та/або мають намір користуватися радіочастотним ресурсом України [10].

Не менш важливим у публічному адмініструванні сфери зв’язку в Україні виступає також Закон України “Про телебачення і радіомовлення”, який регулює відносини, що виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України, визначає правові, економічні, соціальні, організаційні умови їх функціонування, спрямовані на реалізацію свободи слова, прав громадян на отримання повної, достовірної та оперативної інформації, на відкрите і вільне обговорення суспільних питань [11].

Організаційні та правові засади поштового зв’язку в Україні закріплені Законом України “Про поштовий зв’язок”, який визначає правові, соціально-економічні та організаційні основи діяльності у сфері надання послуг поштового зв’язку, а також регулює відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, операторами поштового зв’язку і користувачами їх послуг [12].

Особливості кримінальної відповідальності за злочини у вказаній сфері закріплені в нормах Кримінального кодексу України (ст. 360, а також Розділ XVI) [13], а адміністративної відповідальності – в Кодексі України про адміністративні правопорушення (глава 10) [14].

Окремі аспекти суспільних відносини в цій сфері також регулюються низкою підзаконних актів, таких як:

- Правила охорони ліній зв'язку, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 1996 р. № 135;
- Правила надання та отримання телекомунікаційних послуг, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 р. № 295;
- Положення про Міністерство інфраструктури України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460;
- Правила взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж загального користування, затверджені рішенням Національної комісії з питань регулювання зв'язку України від 8 грудня 2005 р. № 155;
- Порядок взаємодії Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, з Національною поліцією України, затверджений рішенням Національної комісії з питань регулювання зв'язку України від 27 лютого 2018 р. № 117 тощо.

Отже, враховуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що правовими засадами публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні є сукупність актів національного та міжнародного законодавства, які встановлюють загальнообов'язкові правила та закріплюють норми, що стосуються виникнення та розвитку суспільних відносин суб'єктів публічної адміністрації в зазначеній сфері.

Ретельний аналіз зазначених актів дає підстави стверджувати, що на сьогодні в Україні діє велика кількість несистематизованих нормативних актів, що містять правові норми, які регулюють суспільні відносини у сфері зв'язку, у зв'язку з чим сучасний стан правового регулювання публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні не повною мірою відповідає реаліям та відповідним міжнародним стандартам, оскільки містить низку прогалин і суперечностей, що потребують усунення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Леонідова О.О.* Адміністративна відповідальність за проступки у сфері телекомунікацій: дис. ... канд. юрид. наук. Х.: ХНУВС, 2010. 190 с.
2. Про зв'язок: Закон України від 16 травня 1995 р., № 160/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/160/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.10.2019).
3. Конституція України від 28 червня 1996 р., 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.10.2019).
4. Петров Є.В. Феноменологія адміністративно-господарського права: моногр. Х.: Діа плюс, 2012. 392 с.
5. Загальна декларація прав людини: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_015 (дата звернення: 05.10.2019).
6. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: учеб. Х.: Консум, 2000. 704 с.
7. Про телекомунікації: Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15> (дата звернення: 05.10.2019).
8. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р., № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2657-12> (дата звернення: 05.10.2019).
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р., № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/877-16> (дата звернення: 05.10.2019).

10. Про радіочастотний ресурс України: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1770-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1770-14> (дата звернення: 05.10.2019).
11. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3759-12> (дата звернення: 05.10.2019).
12. Про поштовий зв'язок: Закон України від 4 жовтня 2001 р. № 2759-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2759-14> (дата звернення: 05.10.2019).
13. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 05.10.2019).
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 05.10.2019).

REFERENCES

1. *Leonidova O.O.* (2010) *Administrativna vidpovidalnist za prostupky u sferi telekomunikatsii*. "Administrative responsibility for misconduct in the field of telecommunications: diss. Cand. of Juridic. Sciences. Kh.: KhNUVS. 190 p. [in Ukrainian].
2. Pro zviazok: Zakon Ukrainy vid 16 travnia 1995 r. "On Communication": Law of Ukraine of May 16, 1995, No. 160/95-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/160/95-%D0%B2%D1%80>. (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r., 254k/96-VR. "Constitution of Ukraine of June 28, 1996, 254k / 96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].
4. *Petrov Ye.V.* (2012) *Fenomenolohiia administrativno-hospodarskoho prava: monohr*. "Phenomenology of administrative and commercial law: monogr". Kh.: Dysa plus. 392 p. [in Ukrainian].
5. Zahalna deklaratsiia prav liudyny: Rezoliutsiia Heneralnoi Asamblei OON vid 10 hrudnia 1948 r. "Universal Declaration of Human Rights: UN General Assembly Resolution of 10 December 1948". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_015. (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].
6. *Skakun O.F.* (2000). *Teoriia hosudarstva i prava: uchebnik*. "Theory of state and law": a textbook. Kh.: Konsum. 704 p. [in Ukrainian].
7. Pro telekomunikatsii: Zakon Ukrainy vid 18 lystopada 2003 r., № 1280-IV. "About telecommunication": Law of Ukraine No. 1280-IV of November 18, 2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>. (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].
8. Pro informatsiiu: Zakon Ukrainy vid 2 zhovtnia 1992 r., № 2657-XII. "About information": Law of Ukraine of October 2, 1992, No. 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2657-12>. (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].
9. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 5 kvitnia 2007 r., № 877-V. "On the Fundamental Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity": Law of Ukraine of April 5, 2007, No. 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/877-16>. (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].
10. Pro radiochastotnyi resurs Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 1 chervnia 2000 r., № 1770-III. "On the radio frequency resource of Ukraine": Law of Ukraine of June 1, 2000 No. 1770-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1770-14>. (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].
11. Pro telebachennia i radiomovlennia: Zakon Ukrainy vid 21 hrudnia 1993 r., № 3759-XII. "On Television and Radio Broadcasting": Law of Ukraine of December 21, 1993 No. 3759-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3759-12> (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].
12. Pro poshtovyi zviazok: Zakon Ukrainy vid 4 zhovtnia 2001 r., № 2759-III. "About postal service": Law of Ukraine of October 4, 2001 No. 2759-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2759-14>. (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].
13. Kryminalnyi kodeks Ukrainy vid 5 kvitnia 2001 r., № 2341-III. "Criminal Code of Ukraine of April 5, 2001 № 2341-III". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].
14. Kodeks Ukrainy pro administrativni pravoporushennia vid 7 hrudnia 1984 r., № 8073-X. "Code of Administrative Offenses of December 7, 1984 No. 8073-X". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (date of application: 05.10.2019) [in Ukrainian].

Zaichko Konstantyn,

Postgraduate,

Head of the Department, State Research Institute MIA

Ukraine, Kyiv, Ukraine

ORCID ID 0000-0001-5987-3197

LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF COMMUNICATIONS IN UKRAINE

In the article legal bases of public administration in the sphere of communication in Ukraine are considered. It was noted that the rapid development and spread of new technologies has a huge impact on various sectors of life and covers both social and economic spheres, as well as education, science, etc., and the activities of public institutions. It is emphasized that the modern process of globalization, which unites people from different continents in a single public space, has become possible primarily due to the development of communication facilities.

Attention is drawn to the fact that Ukraine has a rather extensive communication system, which consists, in particular, of radio communications, postal communications and telecommunications, each of which is designed not only to help realize the needs of citizens in communication and transmission / receipt of relevant information, but also to ensure the development of socio-economic, defense, foreign economic sphere of the country.

The analysis of international legal acts, as well as legislative and other normative legal acts of Ukraine in this sphere is carried out. It is grounded that one of the main legal acts in the field is the Law of Ukraine “On Telecommunications”, which establishes the legal framework for activities in the field of communications on the territory of Ukraine, defines the powers of public authorities in the field of communications, as well as the rights and obligations of persons involved in this activity. It was noted that the legal basis for public administration in the field of communications in Ukraine is a set of acts of national and international law, establishing generally binding rules and fixing the norms relating to the emergence and development of public relations subjects of public administration in this area.

It was concluded that today in Ukraine there is a large number of unsystematized normative acts, containing legal norms regulating public relations in the field of communications, and therefore the current state of legal regulation of public administration in the sphere of communications in Ukraine does not fully correspond to the realities and relevant international standards, because it contains a number of gaps and contradictions requiring elimination.

Keywords: communication, telecommunications, public administration, information, radio-frequency resource, legal basis.

Отримано: 25.10.2019

Ковальчук Алла Юріївна,
доктор юридичних наук, доцент,
професор ФПП КНУТД, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-4807-2436

Коваль Ольга Миколаївна,
кандидат юридичних наук,
доцент ФПП КНУТД, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-1509-7258

ГЕНДЕРНИЙ БАЛАНС У ЗАКОНОДАВСТВІ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ (НА ПРИКЛАДІ ПРОТИМІННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ)

У статті аналізуються проблеми подолання гендерних стереотипів в українському суспільстві. Саме у цій площині відбувається науковий пошук нового філософського підходу до побудови сучасного українського суспільства й забезпечення гендерного балансу, особливо при здійсненні вкрай небезпечних видів діяльності. У результаті дослідження сформульовані пропозиції до чинного законодавства України з питань протимінної діяльності й запропоновані уточнення розуміння гендерної рівності у зазначеній діяльності. Доведено необхідність впровадження низки правових та організаційних змін у сучасну концепцію гендерного балансу в Україні.

Ключові слова: гендерна рівність, гендерні стереотипи, участь жінок у вкрай небезпечних видах діяльності, безпека, протимінна діяльність, військове розмінування, гуманітарне розмінування.

Україна як незалежна держава у процесі державотворення ствердила демократичні соціальні цінності свого становлення. Така настанова продиктувала необхідність підвищення соціальних стандартів забезпечення безпеки та вдосконалення механізмів гарантування прав і свобод людини, у тому числі, й принципу гендерної рівності. Згідно з даними першого національного опитування щодо рівності чоловіків та жінок, виконаного Національним демократичним інститутом (НДІ) в Україні на замовлення Офісу віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України: "чоловіки і жінки в Україні прагнуть бачити зміни в традиційних ролях чоловіків та жінок. 77 % українців стверджують, що рівність між чоловіками та жінками важлива для них. 71 % респондентів вважають, що чоловіки та жінки мають бути рівною мірою залучені до сімейного життя, і лише 40 % погоджуються, що поточна ситуація є нормальною. Дві третини українців бачать, що наразі в політичному житті країни домінують чоловіки, але лише 36 % вважають, що так має бути" [1]. Такі цифри вказують на прагнення досягнути гендерної рівності в суспільстві. Натомість чинне законодавство, яке є наслідком пострадянських часів, створює значні перешкоди у вирішенні цієї суспільної проблеми.

© Kovalchuk Alla, Koval Olha, 2019

Усе більше актуальним і необхідним стає вирішення гендерного питання – участі жінки в забезпеченні безпеки країни. Хоча жінки фактично вже давно фахово виконують роботи нарівні з чоловіками, але де-юре зараховуються на посади персоналу значно нижчої кваліфікації. Також спірним й неоднозначним є питання залучення жінок до вкрай небезпечних видів робіт. Одним із таких прикладів є здійснення протимінної діяльності в Україні. На сьогодні проблема подолання мінної небезпеки в Україні є досить актуальною. Вона підіймалася задовго до початку воєнної агресії з боку Російської Федерації та проведення Антитерористичної операції (нині Операція Об'єднаних сил – ООС). Слід зазначити, що з часів проголошення незалежності в Україні розміщувалося 34 колишні військові полігони загальною площею 150 тис. гектарів, які протягом 1991–2007 років повинні були бути розформовані, а території, на яких вони розташовувались, передано місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування для подальшого використання з господарською метою. Згідно з даними, наведеним у Постанові Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 року № 131 “Про затвердження Державної цільової програми протимінної діяльності Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи на 2009–2014 роки”, тільки за період з 1996 року до 2008 року внаслідок необережного поводження з боєприпасами та їх підривами постраждало 229 осіб (з них 57 дітей), у тому числі загинуло 100 та поранено 129 осіб [2]. Ця ситуація різко погіршилась у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України. Значна частина території Донецької та Луганської областей в районі проведення Антитерористичної операції виявилася забрудненою значною кількістю вибухонебезпечних предметів. За оцінками Офісу ООН з координації гуманітарних питань, оприлюдненими в листопаді 2015 року, тільки уздовж лінії розмежування в зоні ООС “забруднена” мінами територія охоплює площу близько 300 кв. км. Усе це свідчить про реальну загрозу і підкреслює недостатність існуючих заходів з протимінної діяльності. Однією з гострих проблем є проблема кадрового потенціалу, якого суттєво не вистачає. Тому для розширення кола суб'єктів протимінної діяльності розглядається можливість залучення більш широкого кола учасників зазначеної вище діяльності, у тому числі й жінок. Окрім того, Міжнародні стандарти передбачають положення про забезпечення гендерного балансу, які мали б відобразитися у Національних стандартах протимінної діяльності в Україні.

Здійснення протимінної діяльності, а точніше, воєнне розмінування, належить до вкрай небезпечних видів діяльності, доступ до яких для жінок є частково обмежений. Але така норма обмежує Конституційне право на вільний вибір доступу до професії. Метою статті є аналіз фактичної можливості участі жінок у здійсненні протимінної діяльності, а також забезпечення їх особистої безпеки під час виконання небезпечних видів робіт.

Слід визнати, що Конституцією України задекларований принцип гендерного балансу у ст. 24, який розуміється громадськістю та відповідно законотворцями по-різному. Отже, у статті зазначено: “громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань,

статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям” [3]. Також, враховуючи положення Конвенції про права людини, у Кодексі законів про працю в Україні, а саме у главі XII “Праця жінок” ст. 174, вказано перелік робіт, на яких забороняється застосування праці жінок: “Забороняється застосування праці жінок на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах, крім деяких підземних робіт (нефізичних робіт або робіт по санітарному та побутовому обслуговуванню). Забороняється також залучення жінок до підіймання і переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми.

Перелік важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок, а також граничні норми підіймання і переміщення важких речей жінками затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці” [4]. Слід підкреслити, що ця норма значно обмежує права жінок.

Сучасна статистика жінок, що висловили бажання служити у Збройних Силах України і виконувати наднебезпечні завдання, достатня для того, щоб констатувати факт необхідності перегляду сучасного законодавства. За даними Генштабу, у Збройних Силах України на різних посадах проходять службу понад 25 тисяч жінок. Із них понад 3 тисячі – офіцери. У цілому жінки складають 22,4% від загальної кількості військовослужбовців Збройних сил України. При цьому, лише 70 жінок обіймають посади полковників, а жінки-генерала в Україні не було і немає. Виконують вони завдання і на Донбасі – близько 7 тисяч жінок з Міноборони та ЗСУ є учасниками бойових дій [5]. І це лише офіційна статистика, кількість жінок добровольців взагалі є не визначеною, але фактично відома велика кількість фактів участі жінок у бойових діях на Донбасі як волонтерів, медичного персоналу, а також активних учасниць бойових дій.

У тому числі наведені на початку статті статистичні дані вказують на небезпечну для України ситуацію та необхідність швидкого розмінування забруднених (замінованих) територій, ще раз підкреслюючи реальну потребу в розширенні кадрового потенціалу задля забезпечення ефективної протимінної діяльності й забезпечення безпеки в цілому.

Слід зазначити, що Міжнародні стандарти з питань протимінної діяльності (МСПМД (IMAS)) передбачають: “5.5. Потреби у персоналі. Важливу роль у створенні програми протимінної діяльності відіграє наявність кваліфікованих кадрів як чоловіків, так і жінок, на операційному рівні для виконання заходів

протимінної діяльності та на рівні НОПМД/ЦЗР для управління протимінною діяльністю та її забезпечення. Фактор потреби у персоналі слід враховувати при плануванні створення програми протимінної діяльності. Особливих зусиль необхідно докласти для *забезпечення гендерного балансу та різноманітності спеціалізацій серед персоналу*” [6]. Практика забезпечення гендерного балансу у Збройних Силах України свідчить про значні кроки у цьому напрямі – відкриті для жінок ті посади, які раніше були недоступні. Починаючи з 2016 року, для жінок в армії стали доступними й бойові посади. Адже раніше жінки могли проходити службу на посадах переважно медичних спеціальностей, зв’язківців, бухгалтерів, діловодів і кухарів. Тепер жінка в армії може бути водієм, гранатометником, заступником командира розвідгрупи, командиром бойової машини піхоти, кулеметником і снайпером [5]. Слід також підкреслити той факт, що кількість жінок, які йдуть служити в армію, значно зростає. Та досі для них під заборонаю посади, пов’язані з використанням вибухівки, отруйних речовин чи водолазними роботами [5]. Хоча було зазначено вище, що Міжнародні стандарти протимінної діяльності гарантують гендерну рівність. Окрім того, жінкам обмежено право навіть здобувати такі спеціальності. Жінки сьогодні не можуть вступати до військових ліцеїв. Хоча слід знову ж повернутися до досвіду різних країн світу. Наприклад, зняте обмеження доступу жінок до військової служби Ізраїлю значно посилило оборонну міць країни. Жінки залюбки вступають на службу й віддано виконують свої обов’язки. Цікавим є з цього приводу міркування жінки-волонтера Марії Берлінської: “Деякі генерали мені закидають, що я хочу всіх жінок загнати в армію. Ні. Я хочу, щоб люди приходили, проходили відбір незалежно від їхньої статі, і щоб найкращі займали ті посади. Я прихильниця здорового глузду. Ми вже у ХХІ сторіччі. Воювати треба не фізичною силою, а інтелектом та технологіям”, – вважає волонтерка [5]. Слід відзначити й світові тенденції: “Так, за даними річного звіту НАТО про гендерні перспективи у збройних силах союзників за 2016 рік, понад 96 % членів та партнерів Північного Альянсу відкритими для жінок зробили абсолютно всі військові спеціальності. А ще в 2008 році Енн Данвуді стала першою американкою – чотиризірковим генералом в історії США, що є найвищим військовим званням в армії” [7].

Поступово питання гендерної рівності почало звучати від керівників Міністерства оборони України. Вони підтримують рівні права жінок та чоловіків в армії та готові співпрацювати з експертами та депутатами для поліпшення ситуації. Загальні тенденції є позитивними – в українському війську мають бути рівні права між чоловіками і жінками, адже жінки-військовослужбовці більш відповідальні, ніж чоловіки. Але чинне законодавство залишається незмінним і де-факто жінки дещо обмежені у своїх правах.

На наше переконання, для подолання такого бар’єру слід спочатку подолати гендерні стереотипи, і це вже питання побудови нового філософського підходу до сучасного українського суспільства. Гендерні стереотипи – це упереджені соціальні та культурні шаблони чи ідеї, згідно з якими чоловіків та жінок наділяють такими характеристиками й функціями, які визначені й обмежені їхньою статтю. Гендерні стереотипи – серйозна перешкода для досягнення реальної гендерної рівності, вони призводять до дискримінації за ознакою статі. Формування таких

стереотипів може обмежити розвиток природних талантів і здібностей дівчаток та хлопчиків, жінок та чоловіків, їхні наукові та професійні вподобання й досвід, а також можливості у житті загалом. Гендерні стереотипи є результатом і причиною глибоко вкорінених ставлень, цінностей, норм і упереджень. Їх використовують для виправдання та збереження історично встановленої влади чоловіків над жінками та, зокрема, сексистського ставлення, яке гальмує процес покращання ситуації з гендерною рівністю [8]. У Стратегії гендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 роки зазначається: “Структурні нерівності та постійні гендерні стереотипи, що впливають на жінок та чоловіків, дівчат та хлопчиків, все ще існують у системі освіти й догляду за дітьми, а також на ринку праці. Горизонтальна сегрегація проявляється на ринку праці: у певних професіях і сферах економічної діяльності можна спостерігати сильну чоловічу присутність (як-от наука і техніка, важка промисловість, будівництво, армія). Аналогічним чином, в інших сферах діяльності переважають жінки (наприклад, послуги з догляду, освіта, секретарська або офісна робота, медсестринство – часто із нижчою оплатою праці). Ця ситуація не змінюється. На професійний вибір жінок, який часто є продовженням їхньої традиційної ролі опікунів, можуть вплинути заохочення та позитивні політики, а також законодавчі заходи, як-от відпустка у зв’язку з доглядом за дитиною для батька, яка створює можливості для чоловіків бути (стати) рольовими моделями для інших чоловіків щодо “традиційно” жіночих професій. Вертикальна сегрегація на ринку праці також очевидна. У межах того ж сектора, навіть там, де домінують жінки, зазвичай високі посади з погляду заробітної платні та ієрархії займають чоловіки, тоді як нижчі посади в ієрархічній та зарплатній шкалі переважно обіймають жінки (наприклад, освіта, роздрібна торгівля). Це значною мірою пов’язано з наслідками непропорційного розподілу домашньої роботи та роботи щодо догляду для жінок, гендерних упереджень та стереотипів щодо вибору освіти та кар’єри, що впливають як на жінок, так і на чоловіків” [8].

Ми не можемо не погодитися з таким підходом до етимології гендерної нерівності й в Україні. Але розуміючи це, ми вважаємо за необхідність здійснення виважених кроків з метою зміни таких стереотипів. По-перше, змінити гендерну чутливість. Гендерна чутливість – це, у першу чергу, “усвідомлення того, що в сучасному суспільстві проблеми дискримінації ще не розв’язані повністю, розуміння того, що вимоги, котрі соціум висуває до чоловіків і жінок, відрізняються, та що подібні накинута обмеження не йдуть на користь ані жінкам, ані чоловікам, ані, власне, суспільству” [10]. По-друге, законодавче гарантування гендерного балансу та приведення чинного законодавства у відповідність до існуючих принципів побудови сучасного громадянського суспільства. Державою мають бути створені умови для всебічної реалізації прав і свобод людини. Така настанова вимагає розробки і впровадження дієвих заходів.

Кількісні показники, що наводилися нами раніше, вказують на прагнення жінок виконувати “чоловічу” роботу, але організаційно, та й у більшості нормативно-правових актів не зазначені шляхи реалізації Конституційної норми, такі прагнення так і залишаються недосяжними. Тому значна кількість жінок вимушені йти добровольцями на територію проведення ООС без визначення їх статусу й будь-яких гарантій захисту з боку держави.

Необхідно, насамперед, розробити заходи з підвищення обізнаності та поширення інформації щодо потреби і переваг гендерного балансу в будь-якій сфері діяльності, незалежно від важкості й небезпечності. Слід формувати в суспільстві гендерну культуру, просувати заходи, орієнтовані на різних суб'єктів, що відіграють роль у пропагуванні гендерного балансу у процесах прийняття рішень у різних сферах (судова система, політичні партії, навчання чоловіків). Необхідно більший акцент зробити на заходах підтримки, пов'язаних із балансом у процесі прийняття рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Іванна Климпуш-Цинцадзе презентувала результати першого національного опитування щодо рівності чоловіків та жінок. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ivanna-klimpush-cincadze-prezentuvала-rezultati-pershogo-nacionalnogo-opituvannya-shchodo-rivnosti-cholovikiv-ta-zhinok> (дата звернення: 14.10.2019).
2. Про затвердження Державної цільової програми протимінної діяльності Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи на 2009–2014 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 року № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/131-2009-%D0%BF> (дата звернення: 14.10.2019).
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Українська правнича фундація. Офіційне видання. К.: 1996. 64 с.
4. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII: ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 13.10.2019).
5. Як в Україні долають дискримінацію жінок в армії. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-44722205> (дата звернення: 14.10.2019).
6. Міжнародні стандарти протимінної діяльності. Керівництво по створенню програми з питань протимінної діяльності. URL: http://www.mil.gov.ua/content/standarts/IMAS%2002.10_ua.pdf (дата звернення: 13.10.2019).
7. Жінки в армії – це нормально. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/09/11/7191695/> (дата звернення: 14.10.2019).
8. Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 роки. URL: <https://rm.coe.int/prems-041318-gbr-gender-equality-strategy-2023-ukr-new2/16808b35a4> (дата звернення: 13.10.2019).
9. Дмитрієва М.М. Лінгвістичний експеримент як інструмент для вимірювання гендерної чутливості. URL: http://www.linguistics.kiev.ua/seminar/2003/12/18/sem_01_02_7.html 4. (дата звернення: 14.10.2019).
10. Дмитрієва М.М. Гендерна термінологія: національне vs. інтернаціональне. URL: http://www.linguistics.kiev.ua/seminar/2005/03/07/seminar_3_genderna_t_35.html (дата звернення: 13.10.2019).
11. Україна прийняла міжнародні стандарти з протимінної діяльності. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=10ec4218-5549-4759-9ced-ed23e8470126&title=UkrainaPriinialaMizhnarodniStandartiZProtiminnoiDiialnosti> (дата звернення: 14.10.2019).
12. Про упорядкування робіт з виявлення, знешкодження та знищення вибухонебезпечних предметів: постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2294. URL: <http://ua-info.biz/legal/basetp/ua-zmpxbu.htm> (дата звернення: 13.10.2019).

REFERENCES

1. *Ivanna Klimpush-Tsyntsadze* (2018) prezentuvала rezultaty pershoho natsionalnogo opytuvannya shchodo rivnosti cholo vikiv ta zhinok. “Ivanna Klimpush-Tsintsadze presented the results of the first national poll on equality between men and women”. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ivanna-klimpush-cincadze-prezentuvала-rezultati-pershogo-nacionalnogo-opituvannya-shchodo-rivnosti-cholovikiv-ta-zhinok> (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi tsilovoi prohramy protyminnoi diialnosti Ministerstva z pytan nadzvychainykh sytuatsii ta u spravakh zakhystu naselennia vid naslidkiv Chornobylskoi katastrofy na 2009–2014. “On approval of the State Targeted Mine Action Program of the Ministry for Emergency Situations and for the Protection of the Population from the Consequences of the Chornobyl Catastrophe for 2009–2014”. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, 18 february 2009

© Kovalchuk Alla, Koval Olha, 2019

year No. 131 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/131-2009-%D0%BF> (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].

3. Konstitutsiia Ukrainy, pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 lypnia 1996. "Constitution of Ukraine, primacy at the five sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996". Ukrainska pravnycha fundatsia. K.: 1996. 64 p. [in Ukrainian].

4. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy. "Labor Code of Ukraine No. 322-VIII dated 10.12.1971": IVR, 1971, No. 50, Art. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].

5. Yak v Ukraini dolaiut dyskryminatsiiu zhinok v armii. "How to Discriminate Women in the Army in Ukraine". URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-44722205> (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].

6. Mizhnarodni standarty protymynnoi diialnosti. Kerivnytstvo po stvorenniu prohramy z pytan protymynnoi diialnosti. "International standards of mine action". A guide to creating a mine action program. URL: http://www.mil.gov.ua/content/standarts/IMAS%2002.10_ua.pdf (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].

7. Zhinky v armii – tse normalno. "Women in the Army – this is normal". URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/09/11/7191695/> (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].

8. Stratehiia hendernoï rivnosti Rady Yevropy na 2018-2023 roky. "The Council of Europe's Gender Equality Strategy for 2018-2023". URL: <https://rm.coe.int/prems-041318-gbr-gender-equality-strategy-2023-ukr-new2/16808b35a4> (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].

9. Dmytriieva M.M. Linhvistychnyi eksperyment yak instrument dlia vymiriuvannia hendernoï chutlyvosti. "Linguistic experimentation as a tool for measuring gender sensitivity". URL: www.linguistics.kiev.ua/seminar/2003/12/18/sem_01_02_7.html 4. (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].

10. Dmytriieva M.M. Henderna terminolohiia: natsionalne vs. internatsionalne. "Gender terminology: national vs. international". URL: http://www.linguistics.kiev.ua/seminar/2005/03/07/seminar_3_genderna_t_35.html (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].

11. Ukraina pryiniiala mizhnarodni standarty z protymynnoi diialnosti. "Ukraine has adopted international standards for mine action". URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=10ec4218-5549-4759-9ced-ed23e8470126&title=UkrainaPriiniialaMizhnarodniStandartiZProtiminnoiDiialnosti> (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].

12. Pro uporiadkuvannia robit z vyivlennia, zneshkodzhennia ta znyshchennia vybukhone-bezpechnykh predmetiv. "On the ordering of works on the detection, disposal and destruction of explosive objects". Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 11, 1999. No. 2294. URL: <http://ua-info.biz/legal/basetp/ua-zmpxbu.htm> (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].

UDC 340.12, 349.2

Kovalchuk Alla,

Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor,
Professor at the Department of Private
and Public Law of the KNUTD, Kyiv, Ukraine
ORCID ID 0000-0003-4807-2436

Koval Olha,

Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor at the Department of Private
and Public Law of the KNUTD, Kyiv, Ukraine
ORCID ID 0000-0003-1509-7258

GENDER BALANCE IN THE LEGISLATION ON SECURITY MATTERS (THE EXAMPLE OF ANTY-MINE ACTIVITIES IN UKRAINE)

The research material presented in this publication had been reflected in the adopted Law of Ukraine "On Mine Action in Ukraine" approved on December 6,

© Kovalchuk Alla, Koval Olha, 2019

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2019.4\(46\).15](https://doi.org/10.36486/np.2019.4(46).15)

Issue 4(46) 2019

<http://naukaipravookhorona.com/>

2018, but some positions on ensuring the principle of gender equality need some clarification. The aim of the article is to develop possible ways of introducing the gender balance aspect into the modern life of Ukrainians. The need to align current European standards for mine action in Ukraine, including gender equality, is noted. Overcoming the barrier between European society and Ukrainian society should begin with traverse the gender stereotypes. The new philosophical approach to building a modern Ukrainian society and securing a gender balance is sought, especially in the pursuit of extremely dangerous activities. On the one hand, women are given equal rights with men, on the other hand, there are artificial obstacles for women in their desire to perform work on an equal basis with men.

As a result of the research, proposals to the current legislation of Ukraine on mine action are formulated and clarifications of understanding of gender equality in the specified activity are offered. The necessity to introduce a number of legal and organizational changes in the modern concept of gender equality in Ukraine has been proved. It is necessary to take into account the provisions of the Council of Europe's Gender Equality Strategy for 2018 – 2023 in the process of forming the legislative base, build on the strategic course of Ukraine's development – integration into the European Union.

Keywords: gender equality, gender stereotypes, participation of women in extremely dangerous activities, danger, mine action, military clearance, humanitarian clearance.

Отримано: 22.10.2019

Кондуфорова Лада Вячеславівна,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом, м. Київ, Україна

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ

У статті міститься аналіз сутності адміністративно-правових засобів захисту приватних інтересів. Обґрунтовано, що адміністративно-правові засоби захисту приватних інтересів мають двоїсту правову природу: вони виникають у галузі адміністративного права, однак їх виникнення детерміноване процесами, породженими в межах інших галузей права, які в науковій літературі відносять до приватних (цивільного, трудового, права соціального забезпечення тощо).

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, адміністративно-правові відносини, адміністративне право, приватний інтерес, публічний інтерес, приватні галузі права.

Кардинальне оновлення національної системи права ставить на порядок денний питання про перегляд розуміння співвідношення між публічним і приватним правом. Сьогодні у теоретичних джерелах існує декілька підходів до розуміння цих категорій і їх взаємодії, жоден з яких не здобув перевагу над іншими. Одночасно гуманізація адміністративно-правових відносин, заснована на ідеї людиноцентризму, обумовлює широке використання адміністративно-правових засобів у сферах, які раніше вважалися такими, що належать виключно до приватноправової галузі. Указане обумовлює необхідність здійснення наукових розвідок за напрямом пошуку ролі та місця адміністративно-правових засобів для захисту приватних інтересів, що обумовлює актуальність цієї статті.

Питання, пов'язані із розмежуванням публічного і приватного права, розглянули у своїх роботах А.Г. Бірюкова, С.О. Борисевич, О.В. Бринцев, Є.В. Бурлай, Д.М. Добробог, А.А. Козловський, Т.А. Коломоєць, Р.А. Майданик, Р.С. Мельник, Д.Г. Мулявка, Р.Б. Сивий, О.І. Харитоновна та інші автори. Досить цікавим в цьому аспекті постає новий підхід до структури адміністративного права, до якої представниками школи адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка пропонується включити й деякі відносини, які традиційно належали до інших галузей права (наприклад, адміністративно-господарські відносини). Разом з тим слід зазначити, що проблематика адміністративно-правових засобів захисту приватних інтересів ще не була предметом окремого наукового дослідження.

Метою статті є визначення сутності адміністративно-правових засобів захисту приватних інтересів.

Проблеми захисту прав і свобод всіх учасників суспільних відносин є сьогодні надзвичайно важливими, оскільки їх вирішення є критеріальним чинником руху

певної держави шляхом демократії. Разом з тим традиційна дихотомія приватного та публічного права все ще чинить свій вплив на розуміння наявності або відсутності в суб'єктів публічного права приватних інтересів.

Щодо цієї позиції існує декілька точок зору, які вирізняються різним ступенем категоричності. Так, С.О. Борисевич пропонує одразу декілька груп таких критеріїв: 1) за інтересом (публічним, державним інтересом, який акцентує увагу на заборонах, обов'язках людей (підданих) перед державою; або приватним інтересом, який акцентує увагу на економічній свободі, вільному самовиявленні та рівності товаровиробників, захисті власників від свавілля держави); 2) залежно від предмета правового регулювання, тобто суспільних відносин, які підпадають під регулюючий вплив з боку права, при цьому публічне право виступає як сфера “державних справ”: сфера діяльності держави як публічної влади, всіх публічних інститутів, апарату держави, адміністративних відносин, державної служби тощо, а сфера “приватних справ”: сфера статусу вільної особи, приватної власності, вільних договірних відносин, спадкування, питань товарообігу, послуг, фінансових ресурсів, тощо; 3) залежно від способу побудови та регулювання юридичних відносин (централізованого або субординаційного регулювання); 4) за суб'єктним складом (у аспекті наявності або відсутності владних повноважень); 5) за впливом (імперативним або вільного волевиявлення сторін); 6) за сферою відносин (публічне право – підсистема права, що регулює суспільні відносини, на які впливає держава; а приватне право – підсистема права, що регулює майнові та особисті немайнові відносини економічно незалежних, самостійних суб'єктів), а також ще декілька груп критеріїв [1]. З одного боку, така система критеріїв видається досить детальною і стрункою, однак спроби застосувати ці ознаки до конкретних правовідносин свідчать про наявність в ній певних суперечностей. Так, наприклад, захист власників від свавілля держави здійснюється не лише приватно-правовими, а й публічно-правовими способами, наприклад, шляхом встановлення кримінальної та адміністративної відповідальності за низку деліктів, об'єктом яких є господарські відносини. Чи означає це, що в такому випадку норми кримінального та адміністративного права трансформуються у категорію норм приватного права? Вважаємо, що ні. Так само адміністративний договір, у якому знаходить свій прояв вільне волевиявлення сторін, не можна однозначно розцінювати як приватноправове явище, і таких прикладів можна навести ще багато.

Ми поділяємо підхід авторів, які вважають поділ права на публічне і приватне явищем, що віджило себе [2, с. 27], а також обґрунтовують позицію, що в сучасних умовах не можна провести чіткої межі між публічним і приватним правом, розташувавши його по той чи інший бік галузі позитивного права. Спроби розкидати наявні галузі за цими сферами, які робляться сьогодні окремими авторами, є непродуктивними. Багато нових галузей права є “сплавом” різних елементів (публічних, приватних, публічно-приватних, приватно-публічних). Низка галузей, які без особливих сумнівів зараховуються до приватного права, мають публічний початок. Процес взаємопроникнення проявляється в розширенні використання публічно-правових засад у сфері регулювання відносин власності, договірних зв'язків, з одного боку, та одночасно застосування приватноправових

інститутів для реалізації публічних цілей. У свою чергу, цивільно-правові конструкції поширюються на традиційну сферу публічного права, що є процесом “цивілізації” публічних відносин. У публічному праві інколи застосовуються методи координації у відносинах між органами державної влади, договір починає застосовуватися не лише в міжнародному публічному праві, а й у національному праві України [3, с. 76–79].

Так, наприклад, у військовому праві як у комплексній галузі права наявний як публічно-правовий, так і приватноправовий аспект. Перший з них, безумовно, більш виражений, що обумовлено природою правовідносин, що виникають під час реалізації суб'єктами військово-правових відносин своїх прав та обов'язків. Приватноправовий аспект простежується у сфері соціально-правового захисту військовослужбовців, реалізації ними своїх особистих немайнових прав тощо [4]. Проміжне місце між цими категоріями належить адміністративно-правовим засобам захисту приватного інтересу у військово-правових відносинах. Будучи за своєю правовою природою інструментами адміністративно-правового забезпечення, вказані засоби дають змогу захистити приватноправові права суб'єктів військово-правових відносин за допомогою норм та механізмів адміністративного права.

Адміністративно-правові засоби захисту приватних інтересів мають двоїсту правову природу: вони виникають у галузі, котра породжена в межах інших галузей права, які у науковій літературі відносять до приватних (цивільного, трудового, права соціального забезпечення тощо).

Адміністративно-правові засоби захисту приватних інтересів слід розглядати як визначені нормами адміністративного права прийоми та способи, за допомогою яких відбувається поновлення порушених приватних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також запобігання вчиненню таких порушень у майбутньому. Указані засоби реалізуються в адміністративно-правових відносинах, оскільки пов'язані з реалізацією юрисдикційних повноважень органів публічної влади (публічного адміністрування); їх застосування не має обов'язковою умовою наявності письмової або усної згоди іншої сторони; при вчиненні певного порушення приватних інтересів однією стороною відповідальність застосовується не іншою стороною, а органами публічної влади держави.

Приклади застосування адміністративно-правових засобів захисту приватних інтересів можна, у першу чергу, знайти в Кодексі України про адміністративні правопорушення, наприклад, у Главі 5 “Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення”. Утім, класифікація актів адміністративного права, у яких містяться досліджувані адміністративно-правові засоби, є темою для окремих наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Борисевич С.О.* Критерії розмежування публічного і приватного права. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2011_2/1.pdf, 2011 (дата звернення: 11.01.2019).
2. *Майданик Р.* Право України: дуалізм і система. *Приватне право*. 2013. № 1. С. 26–40.
3. *Бірюкова А.Г.* Співвідношення приватного та публічного права: дуалістичний аспект. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 76–80.
4. *Військове право: підручник / за ред. І.М. Коропатніка, І.М. Шопіної.* Київ: Алерта, 2019. 648 с.

REFERENCES

1. *Borysevych S.O.* (2011) Kryterii rozmezhuvannia publichnoho i pryvatnoho prava. "Criteria for Distinguishing between Public and Private Law". URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2011_2/1.pdf, 2011 (date of application: 11.01.2019) [in Ukrainian].
2. *Maidanyk R.* (2013) Pravo Ukrainy: Dualizm i Systema. Law of Ukraine: Dualism and System. Private Law No.1, P. 26–40 [in Ukrainian].
3. *Biriukova A.H.* (2018) Spivvidnoshennia pryvatnoho ta publichnoho prava: dualistychnyi aspekt. "The Relation between Private and Public Law: Dualistic Aspect". Law and Society 4, P. 76–80 [in Ukrainian].
4. Viiskove pravo. "Military Law": a textbook / eds I. Koropatnik, I.M. Shopina. Kyiv: Alerta, 2019. 648 p. [in Ukrainian].

UDC 342.9

Konduforova Lada,Postgraduate of the Interregional Academy
of Personnel Management, Kyiv, Ukraine**ESSENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES FOR THE
PROTECTION OF PRIVATE INTERESTS**

Paper analyzes the essence of administrative and legal means for the protection of private interests. It has been found out that a fundamental renovation of the national system of law brings to the agenda the issue of reviewing the understanding of the relations between public and private law. Today, theoretical sources have several approaches to understanding of these categories and how they interact, none of which has prevailed over the other. At the same time, the humanization of administrative and legal relations, based on the idea of human-centrism, necessitates the widespread use of administrative and legal means in areas that were previously considered to belong exclusively to the private-law industry. This stipulates the need for scientific search for the role and place of the identification of administrative means for the protection of private interests.

It is substantiated that administrative and legal means for the protection of private interests have a dual legal nature: they arise in the field of administrative law, but their emergence is determined by processes that are generated within other branches of law, which in the scientific literature refer to private ones (civil, labor, social, law security, etc.).

The concept of administrative and legal means for the protection of private interests has been formulated, which should be regarded as the ways and methods, by which the violated private interests of individuals and legal entities are restored, as well as the prevention of such violations in the future. The aforementioned means are implemented in administrative and legal relations, since they are related to the exercise of jurisdiction of public authorities (public administration); their use does not have the necessary condition for the written or verbal consent of the other party; when committing a certain violation of private interests by one party, the responsibility is exercised not by the other party, but by the public authorities of the state.

Keywords: administrative and legal measures, administrative and legal relations, administrative law, private interest, public interest, private branches of law.

Отримано: 24.10.2019

Куварзін Олексій Сергійович,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом, м. Київ, Україна

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ ГОТІВКОВИХ РОЗРАХУНКІВ

У статті досліджено напрями вдосконалення адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення готівкових розрахунків. Автором обґрунтовано, що підвищення ефективності правового регулювання економічних відносин в Україні потребує наявності системи протидії злочинам та правопорушенням у сфері господарської діяльності. На основі здійсненого аналізу автор робить висновки, що шляхами вирішення проблем, які виникають під час удосконалення адміністративно-деліктного законодавства у сфері проведення готівкових розрахунків, має стати вжиття низки заходів.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; адміністративні делікти, порядок проведення готівкових розрахунків, удосконалення законодавства, господарські відносини, лібералізація ведення підприємницької діяльності.

Удосконалення правового регулювання економічних відносин в Україні потребує наявності системи протидії злочинам та правопорушенням у сфері господарської діяльності. Сьогодні, коли здійснюється суттєве оновлення системи юридичної відповідальності, пов'язане із впровадженням інституту кримінальних проступків і переглядом місця адміністративних деліктів у вказаній системі, питання удосконалення адміністративної відповідальності стають особливо актуальними. Спроби підвищити якість відносин між підприємцями та урядом за рахунок оновлення застарілих положень законодавства в указаній сфері обумовлюють другий аспект актуальності розглянутої в цій статті проблематики. Сукупно все це обумовлює важливість та новизну теми цієї статті.

Питанням удосконалення системи адміністративної відповідальності присвячували увагу у своїх роботах такі науковці, як Ю. П. Битяк, О.Ю. Дрозд, В.К. Колпаков, В.А. Крижановська, О.В. Кузьменко, А.О. Собакар, В.К. Шкарупа та інші автори. Проблеми, пов'язані із додержанням так званої “касової дисципліни” (так, у роботах з економічних наук іноді називають додержання порядку проведення готівкових розрахунків), були предметом дослідження таких учених, як С.В. Березовська, М.І. Жорняк, Н.В. Дуганець, Н.В. Кравчук, О.В. Попович та інших авторів. Однак питання вдосконалення адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення готівкових розрахунків залишається недостатньо дослідженим у науці адміністративного права.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення готівкових розрахунків.

Указом Президента України від 20 червня 2019 року № 418/2019 “Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України, було скасовано низку підзаконних правових актів, у тому числі й Указ Президента України від 12 червня 1995 року № 436 “Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки”.

Останнім було передбачено, що з метою подальшого вдосконалення організації готівкового обігу, зміцнення касової дисципліни, підвищення ефективності контролю за додержанням суб'єктами господарської діяльності встановленого порядку ведення операцій з готівкою у національній валюті, посилення відповідальності за додержання ними норм з регулювання обігу готівки та виконання своїх зобов'язань перед бюджетами й державними цільовими фондами, у разі порушення юридичними особами всіх форм власності, фізичними особами – громадянами України, іноземними громадянами та особами без громадянства, які є суб'єктами підприємницької діяльності, а також постійними представництвами нерезидентів, через які повністю або частково здійснюється підприємницька діяльність, норм з регулювання обігу готівки в національній валюті, що встановлюються Національним банком України, до них застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу. Так, штраф було передбачено за перевищення встановлених лімітів залишку готівки в касах – у двократному розмірі сум виявленої понадлімітної готівки за кожний день; за неоприбуткування (неповне та/або несвоєчасне) оприбуткування у касах готівки – у п'ятикратному розмірі неоприбуткованої суми; за витрачання готівки з виручки від реалізації продукції (робіт, послуг) та інших касових надходжень на виплати, що пов'язані з оплатою праці, за наявності податкової заборгованості – у розмірі здійснених виплат; за перевищення встановлених строків використання виданої під звіт готівки, а також за видачу готівкових коштів під звіт без повного звітування щодо раніше виданих коштів – у розмірі 25 відсотків виданих під звіт сум; за проведення готівкових розрахунків без подання одержувачем коштів платіжного документа (товарного або касового чека, квитанції до прибуткового ордера, іншого письмового документа), який би підтверджував сплату покупцем готівкових коштів, у розмірі сплачених коштів; за використання одержаних в установі банку готівкових коштів не за цільовим призначенням – у розмірі витраченої готівки. За невстановлення установами банків лімітів залишку готівки в касах з них стягувався штраф у п'ятикратному розмірі неоподаткованого мінімуму доходів громадян за кожний випадок такого невстановлення [1; 2]. Як можна побачити, адміністративні стягнення за порушення готівкових розрахунків були достатньо вагомими, що мало забезпечити їх позитивний вплив на так звану “касову дисципліну”.

Разом з тим не втратили чинності положення ст. 163-15 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), за порушення порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), у тому числі перевищення граничних сум розрахунків готівкою, ч. 1 ст. 164-4 КУпАП за порушення правил здавання виторгу торговельними підприємствами всіх форм власності, які реалізують товари за готівку, з порушенням термінів, установлених правилами розрахунків і ведення касових операцій [2; 3].

Слід також сказати, що у Верховній Раді України 29 серпня 2019 року було зареєстровано законопроект №0922 “Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо лібералізації готівкових розрахунків”, яким, зокрема, передбачалося доповнити існуючий перелік типів реєстраторів розрахункових операцій та ввести поняття “розподіленої комп’ютерно-касової системи”, під якою розумівся реєстратор розрахункових операцій з обов’язковою передачею до центральної бази даних податкових органів за допомогою мережі Інтернет електронної копії кожного зареєстрованого розрахункового документа (чека), підсумкові дані про проведені розрахункові операції за кожен день та інформація контрольної стрічки якого зберігається на центральному пристрої (фіскальному сервері) такої системи із застосуванням методів захисту даних (фіскальний пристрій третього покоління). На думку авторів законопроекту, його ухвалення дозволило б досягти низки цілей: а) суттєве зниження витрат на придбання та обслуговування реєстраторів розрахункових операцій, що дозволить із найменшими витратами (фінансів, часу та інших ресурсів) для підприємців і держави здійснити фіскалізацію всіх існуючих операцій, пов’язаних із прийомом готівкових коштів або їх аналогів (банківських карт, інших платіжних інструментів) в оплату за товари та послуги; б) забезпечення контролю держави й водночас максимальне залучення комерційних структур для реалізації та обслуговування компонентів РККС таким чином, щоб конкуренція забезпечувала належні ціни та якість послуг; в) розширення переліку моделей та функцій реєстраторів розрахункових операцій [4].

Не заперечуючи загалом проти необхідності оновлення вимог для готівкових операцій, зауважимо, однак, що лібералізація господарських відносин звичайно розуміється як зменшення тиску держави на суб’єктів господарської діяльності та наявності в них варіантів вибору поведінки та способів ведення своєї діяльності, кожен з яких є законним. На нашу думку, завданням держави за таких умов є встановлення певних меж (особливо у сфері оподаткування), перехід яких буде породжувати делікти. Проте господарська діяльність, здійснення якої не пов’язано з порушенням правових приписів, має здійснюватися вільно, а способи її здійснення мають залежати виключно від волі суб’єктів господарських відносин. Надмірна зарегульованість бізнесу завжди породжувала його неефективність та сприяла збільшенню корупції у системі публічного управління. Утім, безумовно, збільшення у світі тенденцій прозорості та відкритості ведення бізнесу має бути враховано під час законотворчої роботи в нашій державі.

Шляхами вирішення проблем, що виникають під час удосконалення адміністративно-деліктного законодавства у сфері проведення готівкових розрахунків, мають стати заходи, які, на нашу думку, доцільно проводити у чотири етапи:

1) аналіз судової практики щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку готівкових розрахунків з метою виокремлення тих причин та умов нормативно-правового характеру, які сприяють збільшенню кількості вказаних деліктів;

2) проведення у всіх регіонах України низки круглих столів та фокус-груп з метою визначення позиції суб’єктів господарювання, представників контрольних органів, науковців, об’єднань споживачів щодо найбільш ефективних способів розв’язання наявних проблем;

3) оприлюднення проєкту правового акта, яким передбачалися б зміни в наявному порядку готівкових розрахунків, на офіційному сайті Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади, компетенція якого поширюється на широке коло суспільних відносин, у тому числі, податкову, грошову, економічну політику, для публічного обговорення широкими верствами громадськості;

4) коригування проєкту правового акта, яким передбачалися б зміни в чинному порядку готівкових розрахунків за результатами обговорень на його затвердження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки: Указ Президента України від 12 червня 1995 року № 436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/436/95> (дата звернення: 12.10.2019).

2. Штрафи за порушення касової дисципліни – скасовано! URL: <https://adram.com.ua/kassovaya-disciplina-shtrafu-za-poryshennya/> (дата звернення: 12.10.2019).

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. 3-тє видання. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 684 с.

4. Пояснювальна записка до проєкту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо лібералізації готівкових розрахунків”. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66350 (дата звернення: 12.10.2019).

REFERENCES

1. Pro zastosuvannya shtrafnykh sanktsii za porushennia norm z rehuliuвання obihu hotivky. “On the Application of Penalties for Violation of the Regulations for Cash Circulation”: Presidential Decree dated June 12, 1995 No. 436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/436/95> (date of application: 12.10.2019) [in Ukrainian].

2. Shtrafy za porushennia kasovoi dystsypliny – skasovano! “Fines for Violation of Cash Discipline – Canceled!”. URL: <https://adram.com.ua/kassovaya-disciplina-shtrafu-za-poryshennya/> (date of application: 12.10.2019) [in Ukrainian].

3. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia. “Code of Administrative Offenses: Scientific and Practical Commentary” / R.A. Kaliuzhnyi, A.T. Komziuk, O.O. Pohribnyi and others. 3rd edition. Kyiv: Alerta; CST; CUL, 2010. 684 p. [in Ukrainian].

4. Poiasniuvalna zapyska. Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine “On amendments to certain legislative acts of Ukraine on liberalization of cash payments”. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66350 (date of application: 12.10.2019) [in Ukrainian].

UDC 342.9

Kuvarzin Oleksii,

Postgraduate of the Interregional Academy
of Personnel Management, Kyiv, Ukraine

IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR THE VIOLATION OF ORDER OF CONDUCTION OF CASH CALCULATIONS

Paper studies the directions of improving the administrative responsibility for violation of the procedure for cash payments. The author substantiates that increasement

© Kuvarzin Oleksii, 2019

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2019.4\(46\).17](https://doi.org/10.36486/np.2019.4(46).17)

Issue 4(46) 2019

<http://naukaipravoohorona.com/>

of the efficiency of legal regulation of economic relations in Ukraine requires a system of counteraction to crimes and offenses in the sphere of economic activity. Today, when the system of legal liability is significantly updated, with the introduction of the institution of criminal misconduct and the review of the place of administrative offenses in that system, the issues of improving administrative responsibility become especially important.

Without denying in general the need for updating the requirements for cash transactions, the author notes that the liberalization of economic relations should be understood as reducing of the pressure of the state on business entities and their choice of behavior and ways of conducting their activities, each of which is legal. In our opinion, the task of the state under such conditions is to set certain boundaries (especially in the field of taxation), the transition of which will give rise to torts. After all, business activities that are not related to violation of legal requirements should be carried out freely, and the ways of its implementation should depend solely on the will of the subjects of economic relations. Excessive regulation of business has always led to its inefficiency and contributed to increased corruption in the public administration system. It is emphasized that the growth of global tendencies of transparency and openness of doing business should be taken into account in the legislative work in our country.

On the basis of the analysis, the author concludes that the following measures should be taken to resolve the problems arising from the improvement of the administrative and tortious legislation in the field of cash payments, which, in our opinion, should be carried out in four stages: 1) case law analysis to bring to administrative responsibility for violation of the order of cash payments in order to highlight the reasons and conditions of regulatory nature that contribute to the increasement of the number of such offenses; 2) holding the series of round tables and focus groups in all regions of Ukraine to determine the position of business entities, representatives of control bodies, scientists, consumer associations on the most effective ways of solving existing problems; 3) promulgation of the draft legal act, which would provide for changes in the existing order of cash payments, on the official website of the Cabinet of Ministers of Ukraine, as a supreme executive body, whose competence extends to a wide range of public relations, including tax, monetary, economic policy, for public discussion by general public; 4) adjustment of the draft legal act, which would envisage changes in the existing order of cash payments, following the discussions, for its approval.

Keywords: administrative liability; administrative torts, order of conduction of cash payments, improvement of legislation, economic relations, liberalization of business.

Отримано: 25.10.2019

Лелет Сергій Миколайович,кандидат юридичних наук,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0001-6099-4121

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджено проблемні питання запобігання конфлікту інтересів у Національній поліції України. Актуальність досліджуваного напрямку зумовлена аналізом статистичних показників Національного бюро запобігання корупції та Національної поліції України. Для визначення проблемних питань запобігання конфлікту інтересів розглянуто нормативно-правові акти у сфері запобігання корупції в Україні та врегулювання і запобігання конфлікту інтересів у системі державного управління. Виокремлено проблемні питання та ризики щодо конфлікту інтересів у Національній поліції України, запропоновано заходи запобігання визначеним ризикам.

Ключові слова: корупція, конфлікт інтересів, Національна поліція України, запобігання, антикорупційне законодавство.

Незважаючи на вжиті організаційно-правові заходи щодо запобігання корупції, її масштаби суттєво не зменшуються, не відбувається й скорочення кількості корупційних діянь. На жаль, діяльність щодо запобігання корупції здійснюється без певної системи і належної вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій та відповідальності та не є пріоритетною для багатьох державних органів.

На думку зарубіжних дослідників [1, с. 25–26], “визначення корупції в науковій думці залежать від фокусу, який обирає дослідник: чи то таке визначення фокусується на обов’язках і відповідальності посадовця, чи то на дотриманні вимог права чи юридично встановлених стандартів, чи то на більш широкому уявленні про протиріччя між неправомірним особистим інтересом і публічним інтересом”.

Окремим об’єктом антикорупційної політики в секторі державного управління, що непокоїть громадськість у багатьох країнах світу, стали протиріччя між приватними та службовими інтересами, що впливають на доброчесність офіційного механізму прийняття рішень, тобто конфлікти інтересів. Хоча конфлікт інтересів не слід ототожнювати з корупцією *ipso facto* (в силу власне факту), але неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та державними обов’язками службових осіб є джерелом корупції.

Загалом проблемами протидії корупції у своїй діяльності займалися В. Александров, В. Колпаков, М. Мельник, Р. Мельник, І. Нуруллаєв, С. Рогульський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, М. Хавронюк, І. Яцків та ін.

Питання конфлікту інтересів розглядали у своїх працях К. Бугайчук, Т. Василевська, В. Галушко, О. Єщук, О. Климович, Д. Ковриженко, О. Онищук, С. Рівчаченко, М. Рудакевич, С. Тертишна, О. Токар-Остапенко, Ю. Якименко, Н. Янюк та інші. Питанням дослідження нормативно-правової бази конфлікту інтересів приділяли у своїх працях М. Баюк, Л. Бунецький, М. Вілорія, С. Кабашов, І. Лопушинський, В. Міщисин, Н. Требенець, М. Шкепу та інші.

Але питання етичного аспекту конфлікту інтересів на державній службі, в тому числі й у Національній поліції України, та пошук механізмів забезпечення врегулювання цієї проблеми в умовах адаптації вітчизняної антикорупційної політики зокрема та системи державного управління в цілому до стандартів європейських країн залишається актуальним.

Метою статті є дослідження проблемних питань запобігання конфлікту інтересів у Національній поліції України.

Конвенція ООН проти корупції 2003 р., ратифікована Україною 18 жовтня 2006 року, частиною 4 статті 7 зобов'язала кожна державу-учасницю створювати, підтримувати і зміцнювати системи, які сприяють прозорості і запобігають виникненню конфлікту інтересів [2]. Так як особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, можуть мати приватні інтереси у сферах, в яких вони реалізують службові або представницькі повноваження, виникає конфлікт інтересів, який негативно впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття державних рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень. Суперечності між приватними і публічними інтересами, зумовленими виконанням покладених на таких осіб повноважень, можуть призвести до корупційних вчинків. По суті наявність конфлікту інтересів є передумовою і джерелом корупційних діянь, підвищуючи корупційні ризики.

На підтвердження цієї тези свідчить статистика Національного агентства запобігання корупції (надалі – НАЗК) про порушення законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів (таб. 1).

Таблиця 1

За порушення законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів:	2018	Перше півріччя 2019
Складено протоколів	471	316
порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 172-7 КУпАП)	459	282
порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172-4 КУпАП)	9	9
порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (стаття 172-5 КУпАП)	3	4
незаконне використання інформації що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (стаття 172-8 КУпАП)	0	1
Внесено приписів	97	57

Аналіз досліджених даних засвідчив, що переважна більшість протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язана з корупцією, складена за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а саме: неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів та вчинення дій/прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Також у звітному періоді за невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства уповноваженими особами Департаменту моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції складено 26 протоколів про адміністративні правопорушення за статтею 188-46 Кодексу України про адміністративні правопорушення [3].

Актуальною є проблема конфлікту інтересів і в Національній поліції України як в центральному органі виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Підтверджує актуальність дослідження і поліцейська статистика. Так, упродовж 2018 року зареєстровано 105 117 усних звернень громадян про корупційні правопорушення, з яких 24 962 оформлено та скеровано на розгляд до органів та підрозділів поліції. На жаль, із них 953 звернення про кримінальні правопорушення скоєні поліцейськими, а саме: зловживання владою – 110; перевищення влади чи службових повноважень – 653; отримання неправомірної вигоди – 113; незаконне збагачення – 6; провокація підкупу – 41; інші – 30 [4]. Водночас до Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації Національної поліції України надійшло 397 звернень про вчинення корупційних правопорушень працівниками органів та підрозділів поліції, з яких: вирішено позитивно – 89; відмовлено в задоволенні – 27; надано роз'яснення – 126; надіслано за належністю – 142 [5].

Але зазначимо, що конфлікт інтересів не завжди призводить до вчинення корупційних діянь.

За тезою Т.Е. Василевської [6, с. 106–120.]: “Серйозне наукове вивчення проблеми конфлікту інтересів розпочалося наприкінці XX століття”. Зрозумівши важливість цієї проблеми, міжнародна спільнота внесла питання врегулювання конфлікту інтересів до Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб (ООН, 1996 р.) (Розділ 2 “Колізії інтересів та відмова від права”), Європейського кодексу поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (стаття 10 “Конфлікт інтересів” Рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 1999 р.), Модельного кодексу поведінки державних службовців (стаття 13 “Зіткнення інтересів” Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи, 2000 р.), Настанови Організації Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі (2003), етичних та антикорупційних кодексів поведінки державних служб багатьох країн (Австралії, Ірландії, Канади, Словаччини, США, ФРН тощо).

Врегулювання конфлікту інтересів у системі державного управління відображено й в українському законодавстві. Нормативно-правову основу з цього питання склали:

– Кодекс законів про працю України [7] як основний нормативно-правовий документ, що регулює трудові відносини всіх працівників, включаючи врегулювання державно-службових відносин;

– Кодекс України про адміністративні правопорушення [8] – визначає адміністративну відповідальність за порушення законодавчо встановлених обмежень та вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

– Закон України “Про державну службу” [9] статтею 4 закріпив “добросовісність” як базовий принцип державної служби, що полягає у спрямованості дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмові державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень. Також статтею 8 закріплено обов’язок державного службовця запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

– Закон України “Про запобігання корупції” [10] визначає сутність термінів “потенційний конфлікт інтересів” і “реальний конфлікт інтересів” та законодавчо закріплює механізм врегулювання конфлікту інтересів;

– загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [11] визначають узагальнені стандарти етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов’язані керуватися під час виконання своїх посадових обов’язків.

Окремі положення щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів в Україні містять: Господарський кодекс України, закони України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про Вищу раду правосуддя”, “Про Конституційний суд України”, “Про Рахункову палату”, “Про Фонд енергоефективності”, “Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг”, “Про виконавче провадження”, “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”, “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”, “Про ринок електричної енергії”, “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, “Про вищу освіту”.

У продовження розробки питань щодо врегулювання та запобігання конфлікту інтересів у 1997 році розпочато співробітництво між Україною і Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та підписано Угоду щодо привілеїв, імунітетів та пільг, які надаються ОЕСР на території України, яку було ратифіковано Верховною Радою України у липні 1999 року [12, 13, 14].

Розглядаючи специфіку врегулювання та запобігання конфлікту інтересів у Національній поліції України, необхідно розуміти важливість розподілу та визначення понять “потенційний конфлікт інтересів” та “реальний конфлікт інтересів”, що має вирішальне значення при кваліфікації корупційних діянь.

Слід зазначити, що в Україні на законодавчому рівні закріплено поняття “потенційний конфлікт інтересів” та “реальний конфлікт інтересів”. Так, відповідно до положень Закону України “Про запобігання корупції” [10], потенційним конфліктом інтересів є наявність у особи приватного інтересу у сфері службових чи представницьких повноважень, що може вплинути на об’єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час

виконання зазначених повноважень (абз. 9, ч. 1., ст. 1)”; “реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (абз. 13, ч. 1., ст. 1)”.

Аналіз категорій “реальний конфлікт інтересів” та “потенційний конфлікт інтересів” у контексті визначення спільних та відмінних рис дозволяє зробити такі висновки.

По-перше, при реальному та потенційному конфлікті інтересів спільним є об’єкт, суб’єкт та наявність у суб’єкта приватного інтересу. Під суб’єктом потенційного та реального конфліктів інтересів розуміється особа, яка виконує службові чи представницькі повноваження, в свою чергу, під об’єктом потенційного та реального конфліктів інтересів – об’єктивність / неупередженість при прийнятті рішення / вчинення дій / невчинення дій під час виконання своїх повноважень визначеним суб’єктом.

По-друге, відмінність цих категорій полягає у наслідках потенційного та реального конфліктів інтересів. Наслідками реального конфлікту інтересів є ситуація, коли приватний інтерес особи (яка виконує службові чи представницькі повноваження) вплинув (впливає) на об’єкт (об’єктивність / неупередженість при прийнятті рішення / вчинення дій / невчинення дій під час виконання своїх повноважень), тобто є суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями. Натомість наслідками потенційного конфлікту інтересів є ймовірна ситуація, коли приватний інтерес особи може вплинути на об’єктивність / неупередженість при прийнятті рішення / вчинення дій / невчинення дій під час виконання своїх повноважень, тобто коли може існувати суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями.

Правовий механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні насамперед регулюють норми розділу V Закону від 14 жовтня 2014 р. “Про запобігання корупції”, які встановлюють вимоги, виконання яких є запорукою недопущення виникнення в діяльності відповідних осіб конфлікту інтересів, а також забезпечує виважений вихід із такої непростой ситуації. Відповідальність за порушення передбачених законом вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів регламентовано в ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Слід зазначити, що чітке розуміння відмінностей між “реальним” та “потенційним” конфліктом інтересів допоможе уникнути проблем судового розгляду корупційних діянь. Так, урахувавши вимоги Інформаційного листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 травня 2017 р. № 223-943/0/4-17 “Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов’язані з корупцією” щодо необхідності наведення належних доказів наявності в поведінці осіб одного з чотирьох юридичних фактів, обов’язкових для оцінки рішення як такого, що прийняте в умовах реального конфлікту інтересів, можна виділити проблемні питання при визначенні “реального конфлікту інтересів” у Національній поліції України, а саме:

по-перше, у поліцейського має бути наявний чітко сформульований та визначений (підтверджений доказами) приватний інтерес;

по-друге, має бути доказово зазначено, в чому саме суперечність знаходить свій вияв або вплив на прийняття рішення особою, наділеною службовими повноваженнями;

по-третє, має підтверджуватися компетентність особи на прийняття рішення чи безпосередній вплив на прийняття такого рішення, тобто наявність повноважень;

важливою складовою є і наявність реальності (чи здалося, чи доведена реальна можливість) впливу суперечності між приватним і службовим інтересом на об'єктивність або неупередженість рішення.

Розуміння проблемних питань визначення “реального конфлікту інтересів”, який, як правило, призводить до вчинення корупційних діянь, дає можливість визначити ризики при запобіганні конфлікту інтересів та вжити заходи до їх усунення.

Досліджуючи проблемні питання запобігання конфлікту інтересів у Національній поліції України, необхідно звернути увагу на ризики, яким необхідно запобігти для виключення корупційних діянь. До таких ризиків слід віднести:

неповідомлення керівника про конфлікт інтересів та продовження прийняття рішень в умовах його наявності;

виконання обов'язків у спосіб, спрямований на забезпечення особистого майнового (немайнового) інтересу чи на користь своїх родичів, близьких осіб, керівника, потенційного роботодавця або запобігання негативному впливу на такий інтерес чи для вказаних осіб;

виконання обов'язків у спосіб, аби негативно вплинути на осіб, щодо яких у поліцейського неприязне (упереджене) ставлення тощо.

Підсумовуючи, зазначимо, що для виключення визначених ризиків пропонуємо вжити такі заходи: регулярно проводити навчання з питань щодо визначення, звітності, врегулювання ситуації та відповідальності щодо виникнення конфлікту інтересів; включити інформацію про процеси врегулювання конфлікту інтересів до документів, що стосуються відносин органу з суб'єктами господарювання (наприклад, включати такі положення до двосторонніх меморандумів про співпрацю, забезпечити їх публічність тощо); забезпечити контроль за своєчасним інформуванням поліцейськими про наявні особисті майнові (немайнові) інтереси в деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також за наданням ними інформації керівнику про конфлікт інтересів; узагальнювати інформацію про застосовані шляхи врегулювання кожного окремого конфлікту інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Mulgan R.*, “Aristotle on Legality and Corruption” in Barcham M., Hindess B. and Larmour P. (eds), *Corruption. Expanding the Focus* (ANU Press, Canberra 2012), 25–26.

2. Конвенція організації об'єднаних націй проти корупції: міжнародний документ від 31.10.2003. Ратифікація 18.10.2006. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 01.10.2019).

3. Конфлікт інтересів. Інфографіка. Сайт НАЗК. URL: <http://nazk.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2019).

4. Патрульна поліція. Запобігання корупції. URL: <http://patrol.police.gov.ua/prevent/h3-zvity-po-zapobigannyu-koruptsiyi-h3-br/> (дата звернення: 01.10.2019).
5. Антикримінальна програма Національної поліції 2018–2019 рр. URL: <https://mvs.gov.ua/> (дата звернення: 01.10.2019).
6. Василевська Т.Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 1. С. 106–120.
7. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. 1971. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 01.10.2019).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-21) Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. 1984. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 01.10.2019).
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Верховна Рада України. 2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 01.10.2019).
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Верховна Рада України. 2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 01.10.2019).
11. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. Національне агентство з питань державної служби України. 2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 01.10.2019).
12. Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо привілеїв, імунітетів та пільг, наданих Організації: Закон України від 07.07.1999 № 850-XIV. Верховна Рада України. 1999. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-14> (дата звернення: 01.10.2019).
13. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. ОЕСР. 2003. URL: <http://www.acsc.org.ua> (дата звернення: 01.10.2019).
14. Алексєнко І.В., Кобець М.П. Протидія корупції: європейський досвід для України. Дискусійні питання застосування антикорупційного законодавства: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 284 с.

REFERENCES

1. Mulgan R., “Aristotle on Legality and Corruption” in Barcham M., Hindess B. and Larmour P. (eds), Corruption. Expanding the Focus (ANU Press, Canberra 2012), 25–26 [in English].
2. Konventsiiia orhanizatsii obiednanykh natsii proty koruptsii: mizhnarodnyi dokument vid 31.10.2003. “United Nations Convention against Corruption”: international document of 31.10.2003. Ratification 18.10.2006. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].
3. Konflikt interesiv. Infohrafika. Sait NAZK. “Conflict of interests. Infographics”. NACP website. URL: <http://nazk.gov.ua>. (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].
4. Patrulna politsiia. Zapobihannia koruptsii. “Patrol police. Prevention of corruption”. URL: <http://patrol.police.gov.ua/prevent/h3-zvity-po-zapobigannyu-koruptsiyi-h3-br/> (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].
5. Antykriminalna prohrama Natsionalnoi politsii 2018-2019rr. “National Police Anti-Criminal Program 2018-2019”. Ministry of Internal Affairs website. URL: <https://mvs.gov.ua/> (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].
6. Vasylevska T.E. (2014) Konflikt interesiv na derzhavnii sluzhbi: etychni aspekty. “Conflict of Interests in the Civil Service: Ethical Aspects”. Scientific and Information Bulletin of the Academy of National Security. Vol. 1, P. 106–120 [in Ukrainian].
7. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy Kodeks Ukrainy vid 10.12.1971 № 322-VIII. URSR. 1971. “Code of Laws of Labor of Ukraine Code of Ukraine of 10.12.1971 No. 322-VIII”. Ukrainian SSR. 1971. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].
8. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia (statti 1 – 212-21) Kodeks Ukrainy vid 07.12.1984 № 8073-X. “Code of Ukraine on Administrative Offenses (Articles 1 – 212-21) Code of Ukraine dated 07.12.1984 No. 8073-X”. USSR. 1984 [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” vid 10.12.2015 № 889-VIII. “Law of Ukraine “On Civil Service” of 10.12.2015 No. 889-VIII”. Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy “Pro zapobihannia koruptsii” vid 14.10.2014 № 1700-VII. “Law of Ukraine “On Prevention of Corruptio”” of 14.10.2014 No. 1700-VII”. Verkhovna Rada of Ukraine. 2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].

11. Zahalni pravyla etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtziv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia”, zatverdzeni Nakazom Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby № 158 vid 05.08.2016 r. “General Rules of Ethical Conduct of Civil Servants and Officials of Local Self-Government”, approved by Order of the National Agency of Ukraine for Civil Service No. 158 of 05.08.2016”. National Agency for Civil Service of Ukraine. 2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>. (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy “Pro ratyfikatsiiu Uhody mizh Kabinetom Ministriv Ukrainy ta Orhanizatsiieiu ekonomichnoho spivrobitnytstva ta rozvytku shchodo pryvileiv, imunitetiv ta pilh, nadanykh Orhanizatsii” vid 07.07.1999 № 850-XIV. Law of Ukraine “On Ratification of the Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Organization for Economic Cooperation and Development on the Privileges, Immunities and Privileges Granted to the Organization” of 07.07.1999 No. 850-XIV. Verkhovna Rada of Ukraine. 1999. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-14>. (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].

13. Posibnyk OESR z pytan vrehuliuvannia konfliktiv interesiv na derzhavnii sluzhbi. “OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) manual on Civil Service Conflicts of Interest. OECD. 2003. URL: <http://www.acrc.org.ua>. (date of application: 01.10.2019) [in Ukrainian].

14. Aliksieienko I.V., Kobets M.P. (2019) Protydiia koruptsii: yevropeiskyi dosvid dlia Ukrainy. S. 33-37. Dyskusiini pytannia zastosuvannia antykoruptsiinoho za-konodavstva: materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. “Counteracting Corruption: A European Experience for Ukraine”. P. 33–37. “Discussion issues on the application of anti-corruption laws”: materials International Research and Practice conf. Dnipro: Dniprovskyi State University of Internal Affairs, 2019. 284 p. [in Ukrainian].

UDC 340.13:351.741.073.53(477)

Lelet Serhii,

Candidate of Juridical Sciences,

Head of the Department,

State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine

ORCID ID 0000-0001-6099-4121

PROBLEMATIC ISSUES OF PREVENTING CONFLICT OF INTEREST IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The article investigates problematic issues of preventing conflict of interest in the National Police of Ukraine. It is pointed out that a single object of anti-corruption policy in the public administration sector, concerns the public in many countries, became contradictions between private and official interests that affect the virtue of the official decision-making mechanism, that is, conflicts of interest. A number of national and international legal instruments are aimed at resolving this problem.

Relevance of the investigated direction is substantiated by the analysis of statistical indicators of the National Bureau of Corruption Prevention and the National Police of Ukraine. The analysis of the researched data showed that the overwhelming majority of protocols on administrative offences related to corruption were drawn up for violation of requirements for prevention and settlement of a conflict of interest, namely, failure to inform a person about the existence of a real conflict of interest and committing actions/decisions in conditions of a real conflict of interest. Out of all

© Lelet Serhii, 2019

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2019.4\(46\).18](https://doi.org/10.36486/np.2019.4(46).18)

Issue 4(46) 2019

<http://naukaipravoohorona.com/>

complaints concerning the commission of corruption offences by employees of police bodies and units, 22 per cent were confirmed to the Department for the Prevention of Corruption and Lustration of the National Police.

Determining the problematic issues of preventing conflict of interest, the regulatory and legal framework for preventing corruption in Ukraine and the regulation and prevention of conflict of interest in the public administration system was considered. It has been established that it has absorbed the best world practices, including the experience of democratic and developed countries in resolving conflicts of interest. The concept of “potential conflict of interest” and “real conflict of interest” in the National Police of Ukraine has been analyzed separately.

The main problem of the proceedings on violation of the anticorruption legislation on conflict of interest is the lack of the event or offence composition. According to par. 3 of the Information letter of the Higher Specialized Court of Ukraine on consideration of civil and criminal cases dated May 22, 2017 No. 223-943 / 0 / 4-17 “On bringing to administrative responsibility for certain offenses related to corruption”, for a real conflict of interests it is necessary to confirm (prove) four legal facts that are mandatory for assessment of the decision as such, which is adopted in conditions of real conflict of interests.

With those structures in mind, it has been summed up that in order to prevent conflicts of interest in the National Police of Ukraine, it is necessary to eliminate the private interest of a police officer and really influence the contradictions between private interest and official decision-making powers.

Keywords: corruption, conflict of interests, National Police of Ukraine, prevention, anti-corruption legislation.

Отримано: 22.10.2019

Литвин Наталія Анатоліївна,
доктор юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник,
професор кафедри адміністративного
права і процесу та митної безпеки,
Університет державної фіскальної служби України,
м. Ірпінь, Україна

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті досліджено напрями підвищення рівня правового забезпечення інформаційної діяльності органів Державної податкової служби України. Визначено основні завдання системи правового забезпечення інформаційної діяльності органів ДПС України, зокрема: виявлення дестабілізуючих факторів та інформаційних загроз інтересам фіскальних органів та їх усунення; здійснення заходів щодо попередження правопорушень у сфері інформаційної діяльності фіскальних органів, забезпечення захисту їх інформаційної діяльності та захисту конфіденційної інформації щодо платників податків; зниження витрат на діяльність органів ДПС України; спрощення системи адміністрування податків і зборів.

Ключові слова: інформація, інформаційна діяльність, правове забезпечення, державні органи, органи Державної податкової служби України.

Правове забезпечення інформаційної діяльності органів Державної податкової служби України (далі – ДПС України), незважаючи на обмежене фінансування, здійснюється в межах державної системи захисту інформації та інформаційної діяльності в органах державної влади, і можуть бути представлені у вигляді комплексної самодостатньої системи. Тому визначення поточного стану та перспектив підвищення рівня правового забезпечення інформаційної діяльності органів ДПС України є важливим напрямом сучасної науки адміністративного та інформаційного права.

У науковій літературі окремі проблемні питання інформаційного забезпечення органів державної влади досліджували так вчені, як: І.В. Арістова, О.А. Баранов, К.І. Беляков, І.Р. Березовська, В.М. Брижко, Б.А. Кормич, А.І. Марущак, А.М. Новицький, О.В. Олійник, І.М. Сопілко, М.Я. Швець, В.С. Цимбалюк та ін.

Метою цієї статті є визначення напрямів підвищення рівня правового забезпечення інформаційної діяльності органів ДПС України.

Система правового забезпечення та захисту інформаційної діяльності органів ДПС України, у функціональному сенсі, є рівноправною державній системі захисту

інформації, з тією лише різницею, що вона реалізує завдання цієї системи в межах власної діяльності. Основними завданнями системи правового забезпечення інформаційної діяльності органів ДПС України є:

- виявлення дестабілізуючих факторів та інформаційних загроз інтересам фіскальних органів та їх усунення;
- здійснення заходів щодо попередження правопорушень у сфері інформаційної діяльності фіскальних органів, забезпечення захисту їх інформаційної діяльності та захисту конфіденційної інформації щодо платників податків зокрема;
- зниження витрат на діяльність органів ДПС України;
- спрощення системи адміністрування податків і зборів.

Такі завдання пов'язані з вирішенням науково-технічних питань та питань, що належать до сфери правового регулювання інформаційної діяльності органів ДПС України. Відповідно серед напрямів правового забезпечення та захисту інформаційної діяльності органів ДПС України можна виокремити:

- 1) правовий (може бути представлений у вигляді двох складових: організаційно-правової та виконавчо-правової);
- 2) організаційний;
- 3) інженерно-технічний.

1. Правовий напрям полягає у розробці та реалізації законів, підзаконних правових актів, норми яких спрямовані на забезпечення та захист інформаційної діяльності органів ДПС України. При цьому необхідно зазначити, що якісне вдосконалення законодавства, яке регулює інформаційну діяльність органів ДПС України, може бути досягнуто за рахунок використання у практичній діяльності загальної аналітичної моделі при підготовці проекту нормативно-правового акта. Ця модель повинна містити наступні елементи:

- визначення проблеми, яку необхідно вирішити за допомогою нового нормативно-правового акта;
- визначення безпосередньої мети, очікуваних результатів;
- оцінка поточного законодавства, яке регулює інформаційну діяльність органів ДПС України, виявлення його недоліків;
- різні альтернативні варіанти вирішення проблеми, включаючи не законодавчі інструменти;
- вивчення наслідків, включаючи можливі результати (як позитивні, так і негативні), аналіз вигод і витрат;
- вибір напрямів реалізації проекту нормативно-правового акта на практиці на основі адміністративних, інформаційних або інших засобів, які забезпечують реалізацію акта;
- перелік установ і осіб для проведення консультацій та обговорення проекту нормативно-правового акта.

2. Наступним є організаційний напрям, зміст якого полягає в регламентації службової діяльності та взаємовідносин співробітників податкових органів, спрямованих на забезпечення та захист інформаційної діяльності в цих органах.

Організаційний напрям пов'язаний з охороною та забезпеченням режиму секретності в службових приміщеннях податкових органів, встановленням процедур використання технічних засобів захисту податкової інформації, роботою з кадрами,

документами, інформаційно-аналітичною діяльністю з виявлення різних загроз, об'єктом яких є інформаційна діяльність органів ДПС України. Цей напрям зумовлюється необхідністю здійснювати різні організаційні заходи, частина з яких регламентуються правовими актами, що встановлюють вимоги до збору, обробки, накопичення та зберігання інформації. До організаційних заходів належать:

- вибір місця розташування інформаційних, комп'ютерних та інформаційно-обчислювальних центрів;
- охорона зазначених центрів та центрів обробки, шифрування, передача і зберігання інформації;
- ретельний добір персоналу і постійний контроль за його переміщенням по території організації;
- виключення випадків повномасштабного ведення особливо важливих і секретних інформаційних робіт лише одним співробітником;
- створення служби адміністратора системної безпеки;
- організація служби парольного захисту;
- періодична зміна повноважень співробітників щодо інформації з обмеженим доступом;
- контроль доступу до електронних документів та інформації про них у частині, що стосується виконання службових обов'язків співробітників;
- контроль цілісності й авторизації програмного та інформаційного забезпечення автоматизованих систем обробки електронних документів;
- формування індивідуальних унікальних ідентифікаторів електронних документів та ідентифікаторів осіб, які безпосередньо беруть участь у їх введенні, обробці та передачі по мережах;
- ідентифікація абонентів телекомунікаційної мережі при вході в автоматизовану систему;
- реєстрація дій користувачів у спеціальному електронному журналі, доступному лише адміністратору інформаційної безпеки;
- наявність плану відновлення працездатності комп'ютерних, інформаційних та обчислювальних центрів після виходу їх з ладу;
- організація обслуговування центрів комп'ютерної інформації лише своїми силами й особами, які не зацікавлені у приховуванні фактів порушення роботи центру;
- універсальність засобів захисту від усіх користувачів (включаючи вище керівництво);
- покладання відповідальності на осіб, які мають забезпечити безпеку інформаційних центрів [1, с. 70–71].

Організаційні заходи сприяють створенню надійного механізму захисту податкової інформації, оскільки специфіка діяльності органів ДПС України менш стійка до дій не технічно-розвідувальних, а агентурних. Тобто загроза проникнення в інформаційну діяльність податкових органів походить, здебільшого, з боку користувачів або персоналу, відповідального за питання захисту інформації в цих органах. Потрібно посилювати внутрішню безпеку в органах ДПС України, ретельно добирати персонал, особливо той, який виконує обов'язки адміністратора

інформаційних систем, а не користувача, і має необмежений доступ до баз даних. Така проблема ускладнюється тим, що адміністратор, по суті, є особою, яка контролює дії користувачів, завдяки програмним засобам він може бачити, які дії здійснював користувач (копіював, видаляв, відправляв, отримувал тощо), яку інформацію запрошував. При цьому сам адміністратор може змінювати ці відомості, володіючи відповідними навичками. Контроль же за адміністраторами мінімальний. Правопорушникам досить знайти важелі впливу на адміністратора – і безпека інформаційної діяльності органу ДПС України втратить свою цілісність. Крім цього, небезпечним є не лише сам факт отримання правопорушниками інформації, а й відсутність його фіксації. Тобто про правопорушення нікому не буде відомо, допоки правопорушники не скористаються інформацією у своїх цілях, і сам факт наявності у них такої інформації не буде свідчити про вчинене правопорушення.

Загалом організаційні заходи в органах ДПС України можуть бути спрямовані на вирішення таких комплексних завдань:

- організація режиму (пропускнуго, всередині об'єкта) та охорони з метою унеможливлення таємного проникнення на територію органу ДПС України і в режимні приміщення установи сторонніх осіб;
- добір, вивчення і розстановка кадрів, навчання правилам роботи із захищеними відомостями, ознайомлення їх із заходами відповідальності за порушення правил захисту податкової інформації;
- організація використання технічних засобів збору, обробки, накопичення та зберігання податкової інформації, що захищається;
- організація роботи з аналізу внутрішніх і зовнішніх загроз податкової, що захищається, та вироблення заходів щодо забезпечення її захисту;
- організація контролю за роботою персоналу з податковою інформацією, що захищається, порядком обліку, зберігання та знищення документів і технічних носіїв.

3. Інженерно-технічний напрям полягає у використанні технічних та програмно-апаратних засобів, а також технічних систем для забезпечення та захисту інформаційної діяльності органів ДПС України. Інженерно-технічний напрям забезпечується:

- захистом від несанкціонованого доступу до системи шляхом встановлення спеціальних технічних систем електронної безпеки (наприклад, зовнішній імпульсний і хвильовий захист, файли-невидимки, програми-примари тощо);
- екрануванням кімнат, де знаходяться інформаційні засоби;
- резервуванням особливо важливих інформаційних підсистем;
- організацією інформаційних мереж із можливістю перерозподілу ресурсів у разі порушення працездатності окремих ланок;
- встановленням резервних систем електроживлення;
- встановленням обладнання виявлення і гасіння пожежі, виявлення та відкачування води;
- вжиттям конструктивних заходів захисту від розкрадань інформації, саботажу, диверсій, вибухів тощо;
- оснащенням приміщень замками та системами сигналізації;
- установкою фільтрів на джерела живлення;

- установкою генераторів поглинання шумів;
- застосуванням комп'ютерів, які відповідають певним технічним нормам з ефективного захисту інформації [1, с. 66–67].

Усі зазначені вище заходи ускладнюють можливість розкрадання, знищення або перехоплення інформації шляхом прийому побічного випромінювання, апаратних шумів засобів обчислювальної техніки, запису з ліній зв'язку при передачі між ЕОМ тощо. Незважаючи на це, перше, на що доцільно звернути увагу, – це на проблему загального низького рівня інженерно-технічного напряму правового забезпечення та захисту інформаційної діяльності в податкових органах. При цьому, якщо в центральних органах ДПС України інженерно-технічне забезпечення перебуває на пристойному рівні, то в органах, які знаходяться на периферії, його стан є незадовільним. Висока вартість технічних засобів є основним фактором, який не дозволяє повною мірою реалізувати увесь їх потенціал на практиці. Крім того, в органах ДПС України донині використовується підхід до фінансування за “залишковим” принципом. А у зв'язку з хронічним дефіцитом державного бюджету України позитивне вирішення цієї проблеми найближчим часом не передбачається.

Відзначимо, що без належного правового забезпечення використання засобів інженерно-технічного захисту буде неможливим, оскільки вони вимагають значних фінансових вкладень. Тобто, за відсутності правової складової, яка буде регламентувати необхідність виділення коштів на ті чи інші технічні та програмно-апаратні засоби, кошти виділені не будуть. Зазначене дозволяє зробити висновок про те, що всі напрями забезпечення і захисту інформаційної діяльності органів ДПС України повинні застосовуватися на практиці комплексно.

Наголосимо, що проблемою, з якою стикаються органи ДПС України, є відсутність на ринку вітчизняних розробок і пристроїв, які можуть перешкоджати несанкціонованому проникненню в приміщення, що охороняється. Ті ж пристрої, представлені на ринку, можуть містити в собі вже встановлені “закладки”, при цьому ці “закладки” можуть бути конструктивними елементами таких пристроїв, що робить неможливою їх ідентифікацію як “закладок”. У цьому випадку ми пропонуємо державі подбати про безпеку своїх органів, шукати резерви і вкладати гроші в розробку українських засобів захисту.

Зважаючи на важливість роботи державних органів, вбачається, що в довгостроковій перспективі держава має подбати про те, щоби все основне програмне забезпечення, системи контролю доступу були українського виробництва. Так, це величезні фінансові витрати, але втрати, які вже понесла і може понести Україна у зв'язку з порушенням інформаційної діяльності державних органів, обчислюються десятками мільярдів доларів. При цьому державі для розробки таких пристроїв і програм необхідно залучити вітчизняних виробників.

Програмні засоби – це сукупність програм, які забезпечують розмежування доступу до податкової та митної інформації й унеможливлення несанкціонованого використання цієї інформації сторонніми особами. Такий засіб включає різноманітні програми, програмні комплекси та програмні системи захисту, пов'язані з ідентифікацією користувачів, контролем систем захисту, доступу до інформації тощо. Програмним засобом забезпечується захист інформаційної мережі податкового органу і від зараження комп'ютерними вірусами. Існує група антивірусних

засобів, які можуть забезпечити надійний захист комп'ютера. Серед найбільш відомих і використовуваних у державних органах України слід виділити антивірусні програми: Avast! (Чехія), Agnitum (Росія), Doctor Web (Росія), ESET (Словаччина), Kaspersky (Росія). Головний мінус цих програм полягає в тому, що їх функціонування споживає величезну кількість системних ресурсів. А враховуючи наявність у більшості податкових органів старої техніки, це викликає постійні збої в роботі комп'ютерів, їх зависання, що у підсумку призводить до гальмування робочого процесу. Таким чином, основна проблема, яка стоїть перед програмним засобом забезпечення захисту інформаційної мережі фіскального органу, – це отримання максимального захисту за мінімального використання системних ресурсів [2, с. 168]. У зв'язку з обмеженими можливостями системних ресурсів більшості периферійних органів ДПС України, програмні засоби в їх діяльності використовуються в основному з метою розмежування доступу користувачів до масиву податкової та митної інформації, незважаючи на те, що вони повинні оберігати інформаційну систему від атак на неї, які можна поділити на:

- локальні атаки;
- віддалені атаки;
- атаки на потоки даних.

Дії порушника, який, маючи фізичний доступ до комп'ютера, робочої станції або сервера, що знаходиться всередині цієї системи, намагається отримати доступ до інформаційної системи органу ДПС України та даних, які в ній зберігаються, будуть кваліфіковані як локальна атака. Локальні атаки характерні для внутрішніх навмисних загроз і найчастіше їх здійснюють співробітники податкових органів. До них відносяться: соціальна інженерія; закладки в програмному забезпеченні; подолання обмежень на рівні програмно-апаратних засобів; отримання доступу на етапі завантаження операційної системи; атака на засоби аутентифікації; підвищення привілеїв; стороннє програмне забезпечення тощо.

Якщо ж порушник намагається отримати доступ до інформаційної системи органу ДПС України через віддалений комп'ютер, не пов'язаний з інформаційною системою цього органу, то такі атаки класифікуються як віддалені. Дистанційні атаки характерні для зовнішніх навмисних загроз. До них відносяться: збір інформації про об'єкт захисту; атаки на маршрутизацію; атаки на конкретні сервіси; переповнення буфера тощо.

Якщо порушник здійснює атаку на мережевий вузол, який бере участь в обміні інформацією між кількома комп'ютерами, то така атака кваліфікується як атака на потоки даних. Атаки на потоки даних характерні як для внутрішніх навмисних загроз, так і зовнішніх. До них відносяться: атака повтором, атака підміною, атаки на основі мережевої маршрутизації, перехоплення сесії тощо.

Обговорюючи проблемні питання правового забезпечення й захисту інформаційної діяльності органів ДПС України, необхідно відзначити проблему, що полягає у слабкому технічному оснащенні окремих підрозділів органів ДПС України та несумісності програмного забезпечення, що призводить до різного роду збоїв при виконанні доручень та завдань керівництва. Вирішення проблем цього напрямку безпосередньо пов'язане з необхідністю використання сучасних технічних та апаратно-програмних засобів збору, накопичення, обробки та передачі

інформації. Одним із шляхів інформаційно-технологічного забезпечення, разом із технологією Blockchain, вбачається необхідність переведення органів ДПС України на Open Source-рішення. Упродовж останніх років корпорація Microsoft вимагає від України оплати в розмірі мільярдів гривень за використання її програмних продуктів без ліцензії. Претензія обґрунтована, але ніякого сенсу в закупівлі платного програмного забезпечення на таку суму немає: увесь документообіг у державних органах влади, у тому числі і в органах ДПС України, можна перевести на Open Source-рішення (безкоштовні програми). Так, на виставці CeBIT-2014 було продемонстровано з десятків альтернатив MS Office, а також конструкторів систем електронного обігу для державного сектора. Причому робота в них здійснюється через веб-інтерфейс: не потрібно навіть установки на комп'ютер, а його потужність не має значення. Тоді між собою будуть конкурувати не компанії, а проектні групи, і монополізація ринку буде усунена [3].

Криптографічними засобами інженерно-технічного захисту інформаційної діяльності органів ДПС України є засоби шифрування, кодування чи іншого перетворення податкової інформації, що зберігається й обробляється в електронному вигляді, передається за допомогою систем та мереж зв'язку. По суті, криптографічні засоби захищають електронний документообіг органів ДПС України.

Криптографічний засіб захисту є одним із найнадійніших, оскільки охороні підлягає інформація у вигляді файлу, а не фізичний носій, на якому інформація знаходиться. Цей засіб захисту реалізується в усіх програмах, які дозволяють надсилати податкову звітність в електронному вигляді. Основні напрями використання криптографічних засобів – передача конфіденційної інформації по каналах зв'язку (електронна пошта), встановлення достовірності переданих повідомлень, зберігання інформації (документів, баз даних) на носіях у зашифрованому вигляді. При цьому до переваг криптографічних засобів автор відносить забезпечення високої гарантованої стійкості захисту, який можна розрахувати і виразити в числовій формі (середнім числом операцій або часом, необхідним для розкриття зашифрованої інформації чи обчислення ключів); а до недоліків – значні витрати ресурсів (часу, продуктивності процесорів) на виконання криптографічних перетворень інформації; труднощі спільного використання зашифрованої (підписаної) інформації, пов'язані з управлінням ключами (генерація, розподіл тощо); високі вимоги до збереження особистих ключів і захисту відкритих ключів платників податків від підміни [2, с. 171, 172].

Відзначимо, що потенціал інженерно-технічного напрямку забезпечення і захисту інформаційної діяльності органів ДПС України ще повністю не розкритий, оскільки для цього потрібне комплексне фінансування. Але доцільно враховувати той факт, що застосування одних лише засобів захисту з інженерно-технічного напрямку може дати ефективний результат тільки при роботі окремого комп'ютера або комп'ютерів, що функціонують в ізольованій локальній мережі при організації введення даних вручну та обмеженні доступу до локальної мережі організаційними заходами.

Отже, будь-яка сфера державного управління забезпечується ефективною діяльністю кожної складової її державно-правового механізму, що складається із системи взаємопов'язаних і взаємоузгоджених державно-правових інституцій.

Завданнями таких інституцій є створення умов для успішного забезпечення інформаційної діяльності та безпеки як центральних органів влади, так і органів ДПС України. Для вирішення в умовах сьогодення окреслених вище напрямів правового забезпечення інформаційної діяльності та безпеки ДПС України потрібен не лише час та суттєві інвестиції, а й політична воля керівництва держави та керівників ДПС України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Лазарев А.Ю.* Правовое обеспечение защиты информации при использовании электронного документооборота в арбитражном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук: 05.13.19. Москва, 2007. 204 с.
2. *Гордійчук М.В.* Правове регулювання електронного документообігу в сфері оподаткування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2017. 248 с.
3. Переход Правительства на электронное управление быстро искоренит коррупцию в стране. Дата оновлення: 17.03.2014. URL: <http://aeaep.com.ua/perohod-pravy-tel-stva-na-e-lektronnoe-upravleny-e-y-skoreny-t-korruptsy-yu-v-strane/> (дата звернення: 05.09.2019).

REFERENCES

1. *Lazariev A.Yu.* (2007) Pravovoye obespechenie zashchity informatsii pri ispolzovanii elektronnoho dokumentooborota v arbitrazhnom sudoproizvodstve. "Legal security of information protection in the use of electronic document flow in arbitration proceedings": diss. PhD in Law: 05.13.19. Moscow. 204 p. [in Russian].
2. *Hordiichuk M.V.* (2017) Pravove rehuliuвання elektronnoho dokumentoobihu v sferi opodatkuvannya. "Legal regulation of electronic document flow in the sphere of taxation": dis ... PhD in Law: 12.00.07. Irpin. 248 p. [in Ukrainian].
3. Perekhod Pravitelstva na elektronnoie upravlenie bystro iskorenit korruptsiu v strane. "The Government's transition to e-government will quickly eradicate corruption in the country". Date of approval: 17.03.2014. URL: <http://aeaep.com.ua/perohod-pravy-tel-stva-na-e-lektronnoe-upravleny-e-y-skoreny-t-korruptsy-yu-v-strane/> (date of application: 05.09.2019) [in Russian].

UDC 342.9

Lytvyn Nataliia,
Doctor of Juridical Sciences, Docent, Senior Research Associate,
Professor at the Department, State Fiscal Service of Ukraine,
Irpin, Ukraine

DIRECTIONS OF INCREASING THE LEVEL OF LEGAL SUPPORT OF INFORMATION ACTIVITIES OF THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE

The article investigates the directions of increasing the level of legal support of information activity of the departments of the State Tax Service of Ukraine. The main tasks of the system of legal support of information activity of the departments of the State Tax Service of Ukraine are determined, in particular: identification of destabilizing factors and information threats to the interests of the fiscal departments and their elimination; implementation of measures for prevention of offenses in the sphere of information activity of fiscal departments, ensuring protection of their information

activity and protection of confidential information concerning taxpayers in particular; reduction of expenditures for the activity of the State Tax Service of Ukraine simplify the system of administration of taxes and fees.

The directions of improvement of administrative-legal providing of information activities of the authorities of the State Tax Service of Ukraine are offered, namely: legal (it can be presented in the form of two components: organizational-legal and executive-legal); organizational; technical. The legal direction consists in development and implementation of laws, subordinate legal acts, which norms are aimed at providing and protection of information activities of the authorities of the State Tax Service of Ukraine. The organizational direction provides the regulation of official activities and relationship of the staff of tax and customs authorities which is aimed at providing and protection of information activities in these authorities. The technical direction consists in the use of technical and software-hardware tools and also technical systems for providing and protection of information activities of the authorities of the State Tax Service of Ukraine.

It is concluded that any sphere of public administration is ensured by the effective activity of each component of its state-legal mechanism, consisting of a system of interrelated and mutually agreed state-legal institutions. The tasks of such institutions are to create the conditions for successful provision of information activity and security of both central and state police departments of Ukraine. In order to decide in the current areas of legal support for information activities and security of the State Tax Service of Ukraine, not only time and substantial investments, but also the political will of the government of the state and the leaders of the State Security Service of Ukraine are required.

Keywords: information, information activity, legal support, state bodies, bodies of the State Tax Service of Ukraine.

Отримано: 26.09.2019

Приходько Вадим Іванович,
здобувач ДНДІ МВС України,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0003-0452-6854

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОФІЛАКТИКИ ТРАНСПОРТНИХ ПРИГОД В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу чинного законодавства України розглянуто питання щодо визначення основних суб'єктів адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні. Проведений аналіз чинного законодавства свідчить про те, що чітко визначеної системи суб'єктів адміністративно-правової профілактики транспортних пригод в Україні на сьогодні не існує, як і немає серед науковців та практиків єдиної думки щодо цієї системи. Зазначено, що одним із найважливіших підходів може бути створення самостійної системи контрольних органів України на автомобільному транспорті, підпорядкованих одному органу, що має чітку організаційну структуру.

Ключові слова: транспортні пригоди, суб'єкти, профілактика, запобігання, адміністративно-правова профілактика.

Після проголошення державного суверенітету України почалась розбудова усіх державних інститутів, у тому числі покликаних забезпечувати безпеку руху, належну організацію роботи автомобільного транспорту, контроль за дотриманням автомобільними перевізниками та індивідуальними власниками транспорту вимог чинного законодавства України. Виникла нагальна потреба у створенні розгалуженої та реальної діючої системи державних контролюючих органів, здатної забезпечити дотримання режиму законності та неухильного виконання вимог правил, норм і стандартів усіма учасниками автотранспортного процесу. Відзначимо, що подібна система органів реально існує, але питання полягає у тому, чи відповідає вона дійсним потребам сьогодення, чи здатна належним чином виконувати покладені на неї завдання. Для того, щоб відповісти на ці питання, потрібно уточнити діючу систему органів державного контролю на автомобільному транспорті та визначити проблеми правового регулювання їх діяльності. З цього приводу звернемося до чинного законодавства.

Законом України “Про транспорт” визначено, що контроль за додержанням законодавства на транспорті здійснюють відповідні органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень [1]. Більш конкретизовано згадане питання розкривається у статті 52 Закону України “Про дорожній рух”, зокрема, вказується, що “контроль у сфері безпеки дорожнього руху здійснюється Кабінетом Міністрів України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, Державтоінспекцією Міністерства внутрішніх справ України, іншими спеціально уповноваженими на те державними

органами (державний контроль), а також міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади (відомчий контроль)” [2].

У Типовому положенні про Систему управління безпекою дорожнього руху (на всіх рівнях – міністерство – підприємство) зазначається, що здійснення державного контролю (нагляду) за додержанням підприємствами та перевізниками (крім Міноборони, Національної гвардії, СБУ та МВС) нормативних актів щодо безпеки руху – на автомобільному транспорті покладено на Міністерство інфраструктури України, Державний департамент автомобільного транспорту та автотранспортні управління, а також у пунктах пропуску через державний кордон – на Службу міжнародних автомобільних перевезень (СМАП) [3].

Практично у всіх країнах світу безпосереднє виконання функції контролю на автомобільному транспорті покладається на підрозділи поліції. При цьому контроль поліції на дорогах входить до пріоритетних напрямів діяльності зі зниження кількості постраждалих у ДТП в європейських країнах, наприклад, в Австрії, Великобританії, Данії, Фінляндії, Швеції. Основними функціями дорожньої поліції у більшості країн є: нагляд за дотриманням правил дорожнього руху, оформлення ДТП і розслідування обставин їх скоєння, участь в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю. Крім того, в деяких країнах дорожні поліції здійснюють прийом кваліфікаційних екзаменів у кандидатів у водії та видачу водійських посвідчень, контролюють технічний стан транспортних засобів, ведуть облік ДТП, займаються вихованням учасників дорожнього руху і в цілому пропагандистською роботою серед населення [4].

В Україні єдиного органу, відповідального за стан безпечної експлуатації автомобільного транспорту та його безаварійну роботу, на жаль, немає, хоча провідна роль у цій справі, історично так склалось, належить поліції (до цього – ДАІ МВС України).

Аналіз законів України “Про транспорт” та “Про дорожній рух” свідчить, що сучасна система органів державного контролю на автомобільному транспорті представлена органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зазначимо, що окреме місце, на нашу думку, займає також і Президент України, оскільки зміст та межі його повноважень дозволяють розглядати його як активного суб’єкта державного контролю на автомобільному транспорті.

Контрольні повноваження Президента України регулюються Конституцією України та Законом України “Про Президента України”.

Президент видає укази і розпорядження, які є обов’язковими до виконання на території України (ст. 106 Конституції України) [1], а також контролює їх виконання. Наприклад, можна згадати його укази від 20.05.2004 “Про заходи щодо посилення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом”, від 19.07.2005 “Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України”, від 20.11.2007 “Про невідкладні заходи із забезпечення безпеки дорожнього руху”, від 17.06.2008 “Про додаткові заходи щодо запобігання дорожньо-транспортним пригодам”.

Він має право опосередкованого контролю “ утворення судів, реорганізації та ліквідації міністерств, інших органів виконавчої влади. Наприклад, Президентом

України 27.07.2004 було видано Указ “Про Положення про Міністерство транспорту та зв’язку України” [5].

Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне внести зміни до статті 52 Закону України “Про дорожній рух” та після слів “Контроль у сфері безпеки дорожнього руху здійснюється” доповнити словами “Президентом України”, а далі за текстом. Слід внести зміни також і в Закон України “Про автомобільний транспорт”. Зокрема, статтю 6 “Система органів державного регулювання та контролю” доповнити ще однією частиною такого змісту: “Президент України є гарантом забезпечення якісного та безпечного функціонування автомобільного транспорту”.

Окреме місце в державній системі контролю на автомобільному транспорті займає Верховна Рада України, наділена контрольними повноваженнями майже в усіх сферах суспільного життя (у тому числі й щодо забезпечення належного безаварійного функціонування автомобільного транспорту). Такі повноваження Верховна Рада України реалізує через форми парламентського контролю, до яких можна віднести: заслуховування на засіданні звітів членів Кабінету Міністрів України про діяльність у певній галузі державного управління; інтерпеляція, пов’язана часто з урядовими законопроектами, а також із з’ясуванням депутатами стану справ на конкретний період часу; розгляд Програми діяльності КМУ, інформації його членів та керівників центральних органів виконавчої влади на засіданнях Верховної Ради України про стан розвитку певної сфери управління.

Серед органів державного контролю на автомобільному транспорті важливе місце займають органи виконавчої влади, які за масштабами своєї діяльності поділяються на вищі, центральні та місцеві [6]. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади загальної компетенції контролює діяльність міністерств за додержанням ними норм чинного законодавства. Відповідно до Закону України “Про дорожній рух” до компетенції Кабінету Міністрів України належить контроль за виконанням державних програм розвитку дорожнього руху та його безпеки, а також контроль за виконанням законодавства про дорожній рух (ст. 4).

Законом України “Про Національну поліцію” та Положенням про Національну поліцію були визначені основні повноваження та завдання поліції у досліджуваній сфері. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 23 Закону та п. 3 Положення поліція, відповідно до покладених на неї завдань: 1) здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень (у т.ч. у сфері ЗБДР); 2) виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень (у т.ч. у сфері ЗБДР), вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; 3) вживає заходів з метою виявлення адміністративних правопорушень (у т.ч. у сфері ЗБДР), припиняє виявлені адміністративні правопорушення; вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров’ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення адміністративного правопорушення (у т.ч. у сфері ЗБДР); здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події (у т.ч. у сфері ЗБДР); у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення (у т.ч. у сфері ЗБДР),

приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання; доставляє у випадках і порядку, визначених законом, осіб, які вчинили адміністративне правопорушення (у т.ч. у сфері ЗБДР); регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням Правил дорожнього руху (ПДР) його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів (ТЗ) на вулично-дорожній мережі; видає відповідно до закону дозволу на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видає та погоджує дозвільні документи у сфері БДР тощо.

Зауважимо, що до набрання чинності Закону України “Про Національну поліцію” завдання щодо ЗБДР було покладено на міліцію, згідно зі ст. 2 Закону України “Про міліцію”, а центральне місце у сфері ЗБДР посідало безпосередньо МВС України, у складі якого функціонував спеціально призначений для цього орган – Державна автомобільна інспекція (ДАІ). Згодом сучасні тенденції розвитку суспільних відносин в Україні призвели до проведення стратегічної реформи системи МВС України, результатами якої стало створення НПУ. Внаслідок цього, з 7 листопада 2015 р. втратив чинність Закон України “Про міліцію”, були ліквідовані структурні підрозділи ОВС та створені нові підрозділи НПУ. Так, ст. 13 Закону України “Про Національну поліцію” була визначена система поліції, у складі якої функціонує, зокрема, патрульна поліція. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 730, було утворено Департамент патрульної поліції як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції. Крім того, наказом НПУ від 06.11.2015 № 1 була затверджена структура НПУ, до складу якої увійшов, зокрема, Департамент патрульної поліції як міжрегіональний територіальний орган, який фактично замінив підрозділи патрульної служби міліції й ДАІ та став одним із головних органів, на який покладається завдання по ЗБДР в Україні.

Так, згідно з Положенням про Департамент патрульної поліції, затвердженим наказом НПУ від 06.11.2015 № 73 (у редакції наказу НПУ від 31.10.2016 № 1114), одним з основних його завдань є безпосередньо ЗБДР, а до функцій відноситься, зокрема: 1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень (у т.ч. у сфері ЗБДР); 2) виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень (у т.ч. у сфері ЗБДР) та вжиття, у межах компетенції, заходів щодо їх усунення; 3) у випадках, передбачених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення (у т.ч. у сфері ЗБДР), прийняття рішень про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання; 4) регулювання дорожнім рухом та здійснення контролю за дотриманням ПДР його учасниками та за правомірністю експлуатації ТЗ на вулично-дорожній мережі; 5) видача відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій ТЗ; у випадках, передбачених законом; 6) видача відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій ТЗ; у випадках, визначених законом, видача та погодження дозвільних документів у сфері БДР; 7) вжиття заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень (у т.ч. у сфері ЗБДР), нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їх життя чи здоров'я

(наприклад, ДТП); 8) організація, забезпечення та контроль діяльності підрозділів Департаменту та поліцейських патрульної поліції (наприклад, дорожньої поліції); 9) розроблення проектів нормативно-правових актів з питань діяльності патрульної поліції (у т.ч. у сфері ЗБДР); 10) вжиття організаційних та практичних заходів для підвищення рівня БДР; 11) виявлення та припинення фактів порушень БДР, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх вчиненню; 12) організація контролю за додержанням законів, інших нормативних актів з питань БДР; 13) надання в межах своєї компетенції посадовим і службовим особам та громадянам обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень законодавства, у т.ч. правил, норм та стандартів, що стосуються ЗБДР, а у разі невиконання таких приписів – притягує винних осіб до передбаченої законодавством відповідальності; 14) забезпечення регулювання дорожнього руху та вжиття заходів щодо вдосконалення цього напрямку роботи, у т.ч. з урахуванням позитивного досвіду іноземних держав; 15) інформування в порядку та у спосіб, які передбачені законом, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадськості про здійснення державної політики у сфері ЗБДР; 16) забезпечення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення (у т.ч. у сфері ЗБДР) або події (наприклад, ДТП) тощо.

На підставі зазначеного вище можна зробити висновок, що НПУ посідає ключове місце у цій сфері, оскільки має завдання виконавчого характеру, реалізація яких безпосередньо визначає успішність публічного адміністрування у сфері ЗБДР. Посідаючи особливе місце у цій сфері, НПУ водночас відіграє в ній важливу роль, оскільки має повноваження щодо участі у нормотворчій роботі, у розробці нормативних актів не тільки локального, а й загальнодержавного характеру. Зокрема, у розробці проектів законів та інших нормативних актів і документів, у т.ч. й правил, норм і стандартів, державних і регіональних програм ЗБДР і його учасників, узагальненні практики застосування законодавства з питань ЗБДР, розробленні і внесенні керівництву пропозицій щодо його удосконалення тощо.

Центральним органом виконавчої влади, покликаним здійснювати державне регулювання та контроль діяльності автомобільного транспорту, є Міністерство інфраструктури України.

Певне місце серед органів державного контролю на автомобільному транспорті займають органи місцевого самоврядування. Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [10] їм надані широкі повноваження у транспортній сфері. Органи місцевого самоврядування формують мережу міських автобусних маршрутів загального користування і здійснюють контроль за виконанням транспортного законодавства на відповідній території. Слід зауважити, що певні контрольні функції у досліджуваній сфері також мають координаційні ради з питань безпеки дорожнього руху.

Водночас, як не прикро констатувати, реальних результатів у справі забезпечення безпеки руху на автомобільному транспорті більшість координаційних рад (зокрема й при Кабінеті Міністрів України) не дали, адже вони не працюють і створені фактично на папері.

У підручнику “Адміністративне право України” (за редакцією В.Б. Авер'янова) автори справедливо пропонують органи державного контролю та нагляду на

транспорті розмежовувати за ознакою підпорядкованості Мінінфраструктури України. Зокрема, до першої групи вони відносять власне Мінінфраструктури та підпорядковані йому органи – Укравтотранс, його територіальні органи (авто-транспортні управління, підпорядковані Укравтотрансу), а також служба міжнародних автомобільних перевезень та Укравтодор і Головна державна інспекція на автомобільному транспорті. До першої групи органів державного контролю на автомобільному транспорті автори підручника відносять також інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які, на нашу думку, в частині підпорядкування не стосуються Мінтрансзв'язку.

Таким чином, враховуючи викладене, можна стверджувати, що система органів державного контролю на автомобільному транспорті в Україні за функціональною спрямованістю складається з органів загальної, спеціальної та спеціалізованої компетенції. Загальний контроль здійснюють практично всі органи управління, адже функція контролю притаманна будь-якій управлінській діяльності і є невід'ємною її частиною. Це Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, Мінінфраструктури України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, координаційні ради з питань безпеки дорожнього руху при Кабінеті Міністрів України, Раді міністрів АРК, обласних, Київській і Севастопольській міських та районних державних адміністраціях.

Отже, проведений аналіз чинного законодавства свідчить про те, що чітко визначеної системи контролюючих органів на автомобільному транспорті в Україні на сьогодні нема, як і немає серед науковців і практиків єдиної думки щодо цієї системи.

На наше переконання, при побудові організаційно-правової моделі системи контролюючих органів на автомобільному транспорті можливі різні підходи з вирішення цих питань, що дозволяє використати відповідні конструкції системи державного контролю. Одним із найважливіших підходів може бути створення самостійної системи контрольних органів України на автомобільному транспорті, підпорядкованих одному органу, що має наявну чітку організаційну структуру. Однак для цього слід знайти місце цих органів у механізмі державної влади та співвідношення їх з органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Окрім цього, потребує перегляду місце і роль уже діючих органів державного контролю на автомобільному транспорті. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне створення єдиного державного координаційно-контрольного органу, який має взяти на себе повноваження щодо координації діяльності численного кола суб'єктів контролю та визначення напрямів державної політики на автомобільному транспорті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.10.2019).
2. *Развадовський В.Й.* Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): дис. ... д-ра юрид. наук. Харків. 508 с.
3. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40–41. Ст. 379.
4. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF> (дата звернення: 11.10.2019).

© Prykhodko Vadym, 2019

5. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/565-12> (дата звернення: 11.10.2019).

6. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 730. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF/page> (дата звернення: 11.10.2019).

7. Про затвердження структури Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 06.11.2015 № 1. URL: pru.gov.ua (дата звернення: 11.10.2019).

8. Положення про Департамент патрульної поліції: наказ Національної поліції України від 06.11.2015 № 73 (у редакції наказу НПУ від 31.10.2016 № 1114). URL: http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf. (дата звернення: 11.10.2019).

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy. "Constitution of Ukraine": Law of Ukraine of June 28, 1996 No. 254k / 96-VR. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

2. *Razvadovskyi V.Y.* Derzhavne rehuliuвання transportnoi systemy Ukrainy (administratyvno-pravovi problemy ta shliakhy yikh rozviazannia). "State regulation of the transport system of Ukraine (administrative-legal problems and ways of their solution)": diss. Dr. Jurd. Sciences. Kharkiv. 508 p. [in Ukrainian].

3. Pro Natsionalnu politsiiu. "On the National Police of Ukraine": Law of Ukraine dated 02.07.2015 No. 580-VIII. Information of the Verkhovna Rada. 2015. No. 40–41. Art. 379 [in Ukrainian].

4. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Natsionalnu politsiiu. "On Approval of the Regulation on the National Police": Resolution No. 877 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 28.10.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

5. Pro militsiiu. "On Militsia Law of Ukraine dated 20.12.1990, № 565-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/565-12> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

6. Pro utvorennia terytorialnykh orhaniv Natsionalnoi politsii ta likvidatsiiu terytorialnykh orhaniv Ministerstva vnutrishnikh sprav. "On Formation of Territorial Bodies of the National Police and Liquidation of Territorial Bodies of the Ministry of Internal Affairs": Resolution No. 730 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 16.09.2015. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF/page> (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia struktury Natsionalnoi politsii Ukrainy. "On approval of the structure of the National Police of Ukraine": Order of the National Police of Ukraine from 06.11.2015 No. 1. URL: npu.gov.ua. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

8. Polozhennia pro Departament patrolnoi politsii. "Regulations on the Patrol Police Department": Order No. 73 of the National Police of Ukraine dated 06.11.2015 (as amended by the NPS Order No. 1114 of October 31, 2016). URL: http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf. (date of application: 11.10.2019) [in Ukrainian].

UDC 342.9

Prykhodko Vadym,
Postgraduate, Senior Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine
ORCID ID 0000-0003-0452-6854

SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PREVENTION OF TRANSPORT ACCIDENTS IN UKRAINE

The article based on the analysis of current legislation of Ukraine, discusses current issues regarding the place and role of authorities of internal Affairs (particularly the police) to ensure road safety in the context of the present reform of the system of

the Ministry of internal Affairs of Ukraine. Traffic is one of the most characteristic and integral parts of the modern world. Processes traffic, the phenomena which accompany it, and their consequences, in particular, the losses incurred by the society from road traffic accidents (hereinafter – RTA), occupy an important place in public life and demand the attention of government and of society to this problem.

In Ukraine, as elsewhere in the world, the number of vehicles is growing steadily. As a consequence, significantly increased the intensity of movement on highways of the state, and that, in turn, has put before the society a range of new objectives aimed at creation of conditions of safe movement. Therefore, of particular importance in these conditions undoubtedly becomes the problem of ensuring road safety, which grew into one of the most acute social problems. To solve them, state authorities used different means of legal regulation of social relations, in particular the establishment of bodies (subjects) with relevant powers. Specifics tasks of these bodies, determines their special position and role in the sphere of ensuring road safety. Today in Ukraine the state control over road safety is a significant range of such authorities.

However, it should be noted that throughout the world the main task to ensure road safety, as a rule, vested in law enforcement authorities, namely directly to the police. Is no exception, and Ukraine, which, to date, the task performs State Automobile Inspection MIA of Ukraine. However, it should be noted that the interior Ministry is now a full-scale reform with the aim of creating a modern European law enforcement Agency. One of the key aspects of this reform is the establishment of the National police and deprivation of the State Automobile Inspection non-core functions, after the introduction of auto-commit violations in the sphere of road safety – creation of a single service in the cities on the basis of these divisions and subdivisions of patrol service.

It should be noted that in recent times has already made significant steps to introduce this reform, according to which established the National police and a new patrol service to replace State Automobile Inspection. It can be concluded that despite the fact that Ukraine now is a full-scale reform of the interior MIA of Ukraine, the elimination of State Automobile Inspection and cities on the basis of these divisions the uniform patrol service and traffic police ensuring road safety remains one of the most important tasks of the state, the implementation of which should remain in the competence of authorities of internal Affairs, which, in turn, confirms that the police is a great choice and plays an important role in ensuring road safety in Ukraine. One of the main tasks of today, in our opinion, is conformity to the Law of Ukraine “On the National police” all by-laws that today govern the activities of the State Automobile Inspection MIA of Ukraine.

Ключові слова: traffic accidents, subjects, prevention, administrative and legal prevention.

Отримано: 22.10.2019

Прохоров Костянтин Олегович,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом, м. Київ, Україна

ПОДАННЯ ДЕКЛАРАЦІЙ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ АБО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЯК ОДИН ІЗ ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Мета написання статті полягала в визначенні властивостей подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як одного із засобів запобігання корупції.

Автором зроблено висновок, що значення подання й оприлюднення вказаного виду декларацій дозволяє одночасно досягти трьох цілей: підвищити рівень прозорості й відкритості в певних сферах публічного управління; створити позитивну і негативну моделі поведінки посадових осіб, додержання кожної з яких тягне за собою певні правові наслідки; залучити широкі верстви громадськості та засоби масової інформації до здійснення демократичного цивільного контролю за функціонуванням системи публічного управління.

Ключові слова: корупція, запобігання корупції, декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; засіб запобігання корупції, позитивна юридична відповідальність, публічна служба.

Будь-які зміни в системі публічного управління приречені залишитися нереалізованими, якщо система владних відносин відчуває негативний вплив корупції. На жаль, Україна у 2018 році в Індексі сприйняття корупції міжнародної організації, який щорічно складається міжнародною організацією Transparency International, посіла 120 місце з-поміж 180 країн [1]. Хоча протягом минулого року наша держава досягла певного прогресу, піднявшись на 10 місць (чим менший індекс, тим благополучніше складаються відносини в досліджуваній сфері), однак ситуація досі залишається загрозливою.

Запровадження подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дозволило здійснити якісні зміни у системі запобігання корупції в Україні. Разом з тим соціальне значення подання та оприлюднення вказаних декларацій досліджено ще недостатньо, що обумовлює актуальність цієї статті.

Питання, пов'язані із запобіганням корупції, розглянуто у роботах В.Б. Авер'янова, В.Д. Гвоздецького, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, М.І. Мельника, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, О.В. Олійника, С.Г. Стеценка, С.В. Тарасова, І.М. Шопіної, О.Н. Ярмиша та інших вчених. Однак питання соціального призначення подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, ще не отримало широкого висвітлення в

науці адміністративного права, що обумовлює напрями подальших наукових розвідок.

Мета статті – визначення властивостей подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як одного із засобів запобігання корупції.

Відповідно до ч. 5 ст. 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, кожна Держава-учасниця прагне в відповідних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб [2]. Імплементация положень вказаної Конвенції в національне законодавство була пов'язана зі створенням системи декларування посадових осіб органів публічної влади та тих, що посідають інше відповідальне становище, з метою підвищення прозорості й попередження конфлікту інтересів.

Як справедливо вказують О.М. Литвинов і Є.О. Гладкова, як засвідчує світова практика, для вирішення проблеми корупції в Україні конче треба забезпечити прозорість діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, створення сприятливих умов для розвитку економічного добробуту, залучення громадськості до проведення моніторингу та контролю діяльності державних органів під час ухвалення політично важливих рішень і застосування міжнародних стандартів у роботі всіх державних органів [3, с. 107]. Виникають нові сфери застосування заходів антикорупційної політики, зокрема, сектор безпеки і оборони. Проблеми протидії корупції в секторі безпеки і оборони потребують удосконалення порядку подання декларації про майновий стан і доходи (далі – декларація про доходи) військовими посадовими особами. Військові посадові особи – це військовослужбовці, які обіймають штатні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або які спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків згідно із законодавством [4].

Слід сказати, що дія розділу VII Закону України “Про запобігання корупції”, яким визначено порядок подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не поширюється на військовослужбовців військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу, а також військових посадових осіб з числа військовослужбовців військової служби за контрактом осіб рядового складу, військової служби за контрактом осіб сержантського і старшинського складу, військовослужбовців молодшого офіцерського складу військової служби за контрактом осіб офіцерського складу, крім військовослужбовців, які проходять військову службу в військових комісаріатах. Суб'єкти декларування, які не мали можливості до 1 квітня за місцем військової служби подати декларацію осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік у зв'язку з виконанням завдань в інтересах оборони України під час дії особливого періоду, безпосередньою участю у веденні

воєнних (бойових) дій, у тому числі на території проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, направленням до інших держав для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у складі національних контингентів або національного персоналу, подають таку декларацію за звітний рік протягом 90 календарних днів із дня прибуття до місця проходження військової служби чи дня закінчення проходження військової служби, визначеного частиною другою статті 24 Закону України “Про військовий обов’язок і військову службу” [4; 5]. Однак щодо кола осіб, які мають подавати декларації про доходи, науковцями та практиками висловлюються різні позиції, що потребує здійснення спеціальних наукових досліджень.

Разом з тим доцільність подання військовими посадовими особами декларації про доходи не викликає сумнівів. Як наголошувалося в багатьох наукових та методичних працях, в умовах ведення бойових дій вплив корупційних ризиків може бути особливо небезпечним, що повною мірою усвідомлюється на рівні управління сектором оборони [6, с. 463; 7, с. 324]. Розвиток інформаційних технологій дає змогу використовувати нові, невідомі раніше засоби протидії корупції [8, с. 63], застосування яких дозволяє значно підвищити ефективність досягнення належного стану доброчесності у державі. До таких заходів належить і ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Отже, значення подання й оприлюднення вказаного виду декларацій дозволяє одночасно досягти трьох цілей: підвищити рівень прозорості та відкритості в певних сферах публічного управління; створити позитивну й негативну моделі поведінки посадових осіб, додержання кожної з яких тягне за собою певні правові наслідки; залучити широкі верстви громадськості та засоби масової інформації до здійснення демократичного цивільного контролю за функціонуванням системи публічного управління.

Подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, становить один із засобів запобігання корупції, що обумовлено впливом таких факторів. По-перше, за допомогою подання та оприлюднення вказаних декларацій суспільство та держава отримують змогу оперативно реагувати на факти недоброчесної поведінки посадових осіб як пов’язаної з приховуванням певних відомостей, так і такої, що містить конфлікт інтересів або невідповідність задекларованих та реальних статків. По-друге, декларування як соціальне явище є одним із проявів звітності влади перед громадянами, що є ознакою демократичного суспільства. По-третє, подання декларацій дозволяє реалізувати так звану перспективну юридичну відповідальність, сутність якої полягає в сумлінному додержанні посадовими особами вимог, пов’язаних із проходженням публічної служби, виступаючи позитивною моделлю поведінки особи, уповноваженої на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. CPI-2018: Україна знову гірше всіх сусідів, окрім Росії. ТІ Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/news/cpi-2018-ukrayina-znovu-girshe-vsih-okrim-rosiyi> (дата звернення: 10.10.2019).
2. Про ратифікацію Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти корупції. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 50. Ст. 496.
3. Литвинов О.М., Гладкова Є.О. Сучасний стан і перспективи протидії корупції в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф.: у 2-х ч. (м. Київ, 7 груд. 2018 р.). Київ: НАВС, 2018. Ч. 1. С. 104–107.

4. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 10.10.2019).
5. Про запобігання корупції: Закон України 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18> (дата звернення: 10.10.2019).
6. Шопіна І., Тарасов С. Корупційні ризики як фактор зниження боєздатності військових частин. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (24 листопада 2017 року): у 2 т. К.: Національна академія прокуратури України, 2017. Т. 1. С. 463–465.
7. Військове право: підручник / за ред. І.М. Коропатніка, І.М. Шопіної. Київ: Алерта, 2019. 648 с.
8. Інформаційна культура в Україні: правовий вимір: монографія / за заг. ред. К.І. Белякова. Київ: КВІЦ, 2018. 169 с.

REFERENCES

1. SRI-2018: Ukraine znovu hirshe vsikh susidiv, okrim Rosii. TI Ukraina. “Ukraine is again worse than all its neighbors, except Russia”. TI Ukraine” (date of application: 10.10.2019) [in Ukrainian].
2. Pro ratyfikatsiiu Konventsii Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsii. “On the Ratification of the United Nations Convention Against Corruption”. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2006. No 50. Art. 496 [in Ukrainian].
3. Lytvynov O.M., Hladkova Ye. (2018) Suchasnyi stan i perspektyvy protydii koruptsii v Ukraini. “A Current Status and Prospects of Combating Corruption in Ukraine”. Implementation of State Anti-Corruption Policy in the International Dimension: Materials of the III International Scient.-Pract. Conf.: in 2 books (Kyiv, Dec. 7, 2018). Kyiv: NASA. Part 1. P. 104–107 [in Ukrainian].
4. On Military Duty and Military Service: Law of Ukraine dated March 25, 1992 N. 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (date of application: 10.10.2019) [in Ukrainian].
5. On Prevention of Corruption: Law of Ukraine dated October 14, 2014. No 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18> (date of application: 10.10.2019) [in Ukrainian].
6. Shopina I., Tarasov S. (2019) Koruptsiini ryzyky yak faktor znyzhennia boiezdatnosti viiskovykh chastyn. “Corruption Risks as a Factor in Reducing the Combat Capability of Military Units”. State and Prospects for Reforming the Security and Defense Sector of Ukraine: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference (November 24, 2017): in 2 Vol. K.: National Academy of Public Prosecutor of Ukraine, 2017. Vol. 1. P. 463–465 [in Ukrainian].
7. Viiskove pravo. “Martial Law”: textbook / eds. I. Koropatnik, I. Shopina. Kyiv: Alerta, 2019. 648 p. [in Ukrainian].
8. Informatsiina kultura v Ukraini: pravovyi vymir.” Information Culture in Ukraine: Legal Aspects”: monograph / ed. K.I. Beliakov. Kyiv: KVIC, 2018. 169 p. [in Ukrainian].

UDC 342.9

Prokhorov Kostiantyn,
Postgraduate of the Interregional Academy
of Personnel Management,
Kyiv, Ukraine

**THE DECLARATION OF PERSONS AUTHORIZED TO IMPLEMENT THE
FUNCTIONS OF THE STATE OR LOCAL SELF-GOVERNMENT AS ONE
OF THE MEANS OF PREVENTION OF CORRUPTION**

The purpose of paper was to identify the properties of the declaration of persons authorized to perform functions of the state or local government as one of means of preventing corruption.

© Prokhorov Kostiantyn, 2019

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2019.4\(46\).21](https://doi.org/10.36486/np.2019.4(46).21)

Issue 4(46) 2019

<http://naukaipravookhorona.com/>

The author found out that the implementation of the declaration of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government allowed to make qualitative changes in the system of preventing corruption in Ukraine. At the same time, the paper states that the social significance of submitting and publishing these declarations has not been investigated yet.

It is substantiated that the development of information technologies makes it possible to use new, previously unknown, means of preventing corruption, the use of which can significantly improve the effectiveness of achieving a proper state of integrity in the state. Such measures include the keeping of the Unified State Register of Declarations of Persons Authorized to Perform the Functions of State or Local Self-Government. The author concludes that the value of submitting and publishing the specified type of declarations can simultaneously achieve three goals: to increase the level of transparency and openness in certain areas of public administration; to create positive and negative models of behavior of officials, observance of each of which entails certain legal consequences; involve the general public and the media in the exercise of democratic civilian control over the functioning of the public administration system.

Paper found that the filing of declarations by persons authorized to perform state or local government functions is one of the means of preventing corruption due to the influence of the following factors. First, by filing and promulgating the aforementioned declarations, the public and the state are able to respond promptly to the facts of officials' misconduct, both related to the concealment of certain information and to the conflict of interests or inconsistency of the declared and actual statuses. Secondly, declaration as a social phenomenon is one of the manifestations of the government's accountability to citizens, which is a feature of a democratic society. Third, the filing of declarations makes it possible to exercise the so-called promising legal liability, the essence of which is the honest observance of the requirements of public officials by serving as a positive model of the behavior of a person authorized to perform the functions of the state or local authorities.

Keywords: corruption, prevention of corruption, declarations of persons authorized to perform the functions of the state or local government; means of preventing corruption, positive legal liability, public service.

Отримано: 22.10.2019

Самсін Роман Ігорович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри приватноправових дисциплін,
Київський міжнародний університет, м. Київ, Україна

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДОХОДІВ ВІД ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ДОДАТКОВОГО ДЖЕРЕЛА ВИТРАТ НА ОБОРОНУ

У статті досліджено особливості правового режиму доходів від господарської діяльності як додаткового джерела витрат на оборону. Визначено, що на правовий режим доходів від власної господарської діяльності військових частин впливають: законодавчі вимоги щодо порядку здійснення господарської діяльності такими частинами; організаційно-правова форма військових частин; правовий статус майна, порядок обліку та використання доходів, отриманих у результаті господарської діяльності. Обґрунтовано доцільність приведення у відповідність спеціального законодавства у сфері оборони до норм господарського законодавства.

Ключові слова: *військова частина, правовий режим, господарська діяльність, легалізація, державна реєстрація, правовий режим майна.*

Одним із додаткових джерел фінансових ресурсів для потреб оборони можуть бути доходи, отримані від господарської діяльності Збройних Сил України (ст. 14 Закону України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII “Про Збройні Сили України” [1], Закон України від 21 вересня 1999 року № 1075-XIV “Про правовий режим майна в Збройних Силах України” [2], Закон України від 21 вересня 1999 року № 1076-XIV “Про господарську діяльність в Збройних Силах України” [3]. Наявність такої можливості надає військовим частинам певної автономізації у пошуку джерел фінансування на поточну діяльність, забезпечення бойової та мобілізаційної підготовки Збройних Сил. Водночас основні завдання Збройних Сил щодо захисту територіальної цілісності України впливають на режим здійснення такої діяльності. Декларативний характер ст. 14 Закону України від 06.12.1991 № 1934-XII “Про Збройні Сили України” [1] негативно позначається на повноцінній реалізації права військових частин отримувати додаткові джерела від здійснення господарської діяльності.

Правовий режим господарської діяльності Збройних Сил виступав предметом дослідження низки науковців. Зокрема таких учених, як Е.Г. Бойченко, І.А. Гамбург, П.М. Кондик, В.І. Овсянник, С.В. Терешкович, О.Р. Зельдіна. Проте поза увагою науковців залишилось питання аналізу результатів господарської діяльності як додаткового джерела витрат на оборону, що зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Зважаючи на сформульовані проблемні питання, **метою** дослідження є конкретизація правового режиму доходів від господарської діяльності як додаткового джерела витрат на оборону.

Основоположними факторами, які визначають правовий режим доходів від господарської діяльності військових частин, є законодавчі вимоги до порядку здійснення господарської діяльності такими частинами, правовий статус майна, порядок обліку та використання доходів, отриманих у результаті господарської діяльності.

Правовою основою здійснення господарської діяльності військовими частинами є: Господарський кодекс України [4], Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII “Про Збройні Сили України” [1], Закон України від 21 вересня 1999 року № 1075-XIV “Про правовий режим майна в Збройних Силах України” [2], Закон України від 27 листопада 2003 року № 1345-IV, “Про використання земель оборони” [5].

При цьому Концепція економічної та господарської діяльності Збройних Сил України, затверджена Указом Президента України 19 квітня 1997 року [3], потребує перегляду відповідно до нових реалій господарювання. У цілому весь комплекс нормативно-правових актів, що визначають порядок здійснення господарської діяльності Збройними Силами України, потребує перегляду та модернізації.

Зокрема, комплексний аналіз зазначених нормативно-правових актів дозволив виокремити визначені умови здійснення господарської діяльності військовими частинами. По-перше, така діяльність має некомерційний (неприбутковий) характер (ст. 414 Господарського кодексу України). Некомерційний характер діяльності зумовлює обмеження щодо мети, видів господарської діяльності та свободи розпорядження отриманими доходами. Метою такої діяльності є господарське забезпечення повсякденної життєдіяльності військових частин, установ і організацій, а також підтримка на належному рівні їх бойової та мобілізаційної готовності. Дозволені види господарської діяльності затверджені на підзаконному рівні – постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2000 року № 1171 “Перелік видів господарської діяльності, здійснення якої дозволяється військовими частинами Збройних Сил України” [6] та наказом Міністерства оборони України від 16 липня 1997 року № 300 “Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України” [7]. Так, цим Положенням визначаються основи організації та ведення військового (корабельного) господарства, планування та здійснення контролю за господарською діяльністю, порядок створення військового господарства при формуванні військової частини та ліквідації його при розформуванні військової частини (з’єднання).

Умовою господарської діяльності військових частин є також їх легалізація (державна реєстрація та отримання дозвільних документів). Державна реєстрація військових частин здійснюється відповідно до Порядку реєстрації військових частин як суб’єктів господарської діяльності у Збройних Силах, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 травня 2000 року № 749 [8]. Реєстрації підлягають військові частини, заклади, установи та організації Збройних Сил України, які мають намір здійснювати господарську діяльність. Реєстрацію проводить Міністерство оборони шляхом включення військових частин до відповідного реєстру [8]. Слід зазначити, що закріплений на сьогодні порядок легалізації військових частин не відповідає Закону України від 15 травня 2003 року № 755-

IV “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань” [9]. За логікою зазначеного закону всі суб’єкти господарювання, юридичні особи, громадські формування, політичні партії реєструються за загальною процедурою та вносяться до єдиного для всіх реєстру. Оскільки військові частини також є суб’єктами господарювання, то щодо них також має діяти загальний порядок державної реєстрації. Зокрема, про проблемні питання щодо державної реєстрації військових частин зазначає Е.Г. Бойченко [10, с. 65–67]. Проте видається неоднозначною позиція автора щодо порядку державної реєстрації таких частин. Зважаючи на те, що військові частини є такими ж суб’єктами господарювання, як і всі інші, відсутня необхідність нормативного закріплення особливого порядку державної реєстрації створення військових частин.

Проведений аналіз указує на декларативний характер більшості норм у наведених законах, та неоднозначну ситуацію, що склалася у сфері правового забезпечення господарської діяльності військових частин. Так як за своїм характером такі закони є спеціальними, то вони мають забезпечити належне правове регулювання організації та здійснення господарської діяльності військовими частинами. Окремо слід наголосити, що норми спеціального законодавства та господарського законодавства потребують приведення у відповідність та узгодження. Така негативна тенденція простежується і щодо низки інших суб’єктів господарювання. Так, О.Р. Зельдіна зазначає, що у законодавстві радянського часу мала місце особлива специфіка в правовому режимі військового господарства і господарської діяльності Збройних Сил. У військовому законодавстві виділявся розділ “Правові основи військового господарства”. Низкою нормативних актів визначалась специфіка правового регулювання господарювання, що зумовлено особливостями положення і діяльності військ. Така зумовленість зберігається і в наш час, та враховувати її необхідно не тільки в контексті комплексного військового законодавства, а й у контексті галузевого господарського законодавства [11, с. 28]. Як зазначає В.О. Рядінська, підхід до визначення поняття інституту права з урахуванням положень чинного законодавства, а не основних теоретичних аспектів інституту, є хибним [12, с. 55–60].

Додатковою ознакою правового статусу військових частин є те, що такі юридичні особи є бюджетними неприбутковими установами. Наявність такого статусу встановлює додаткові обмеження щодо розпорядження отриманими від власної господарської діяльності грошовими коштами.

Наступним фактором є правовий режим майна військових частин. Майно, що знаходиться в оперативному управлінні Збройних Сил, є державною власністю. Законом України від 21 вересня 1999 року № 1075-XIV “Про правовий режим майна в Збройних Силах України” [2] визначено поняття та режим військового майна, що має безпосереднє відношення до господарської діяльності в Збройних Силах України. Так, відповідно до закону, військове майно – це державне майно, закріплене за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил України. До військового майна належать будинки, споруди, передавальні пристрої, всі види озброєння, бойова та інша техніка, боєприпаси, пально-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродромне, шкіперське, речове,

культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне майно, майно зв'язку тощо [2].

Низку обмежень щодо правового режиму майна військових частин закріплюють окремі нормативно-правові акти. Зокрема, передача військового майна в оренду юридичним і фізичним особам здійснюється виключно на конкурсній основі з урахуванням необхідності підтримання на належному рівні бойової та мобілізаційної готовності. Умови та порядок проведення конкурсів визначаються Фондом державного майна за погодженням з Міністерством оборони (наказ Міністра оборони України від 26 липня 2000 р. № 1549/241 “Про затвердження Порядку та умов проведення конкурсів на право укладення договорів оренди військового майна”) [13].

Оцінка вартості майна, що підлягає передачі в оренду, проводиться комісіями, до складу яких входять фахівці (уповноважені особи) Міноборони або іншого органу військового управління та Фонду державного майна чи його регіонального відділення (представництва) за методикою, що затверджується Кабінетом Міністрів (наказ Міністра оборони України і Фонду державного майна України від 17 вересня 2001 року № 333/1697 “Про затвердження Положення про порядок створення та діяльності комісій з оцінки вартості військового майна, що підлягає передачі в оренду”). Акт оцінки майна, яке передається в оренду, погоджується з Фондом державного майна чи його регіональним відділенням (представництвом) і затверджується Міністерством оборони України.

Порядок надання дозволу військовим частинам на передачу закріпленого за ними рухомого та нерухомого майна в оренду встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Слід зауважити, що ст. 8 Закону України від 21 вересня 1999 року № 1076-XIV “Про господарську діяльність в Збройних Силах України” [3] встановлено порядок обліку та використання коштів, одержаних від господарської діяльності у Збройних Силах України.

Кошти, одержані від здійснення військовими частинами господарської діяльності, зараховуються до Державного бюджету України та використовуються виключно на національну оборону відповідно до кошторису Міністерства оборони України. Порядок обліку коштів, одержаних від господарської діяльності у Збройних Силах України, визначається Міністерством фінансів України та Міністерством оборони України.

Грошові надходження від господарської діяльності військових частин, разом із доходами, отриманими від інших видів діяльності (оренда, реалізація майна, послуги, пов'язані з основною діяльністю військової частини), утворюють першу групу власних надходжень спеціального фонду військової частини. Щодо кошторису Міноборони, то диференціація обліку коштів, отриманих від власних надходжень військових частин, здійснюється за видами, що мають нумероване позначення відповідно до визначеного наказом Міністерства оборони України від 10 жовтня 2013 року № 689 “Положення про облік та використання коштів спеціального фонду державного бюджету в Міністерстві оборони України” [14] переліку видів таких послуг, та відображаються на відповідних субрахунках надходжень спеціального фонду як доходи (плата) від наданих послуг, виконаних робіт,

реалізованого майна та іншої діяльності військової частини, пов'язаної із наповненням спеціального фонду. За видами такі надходження обліковуються номерними позначеннями (від 1.1.1 до 1.1.12), де перша цифра означає належність коштів до першої групи власних надходжень військової частини, друга цифра – їх належність до першої підгрупи в цій групі надходжень, а третя цифра – порядковий номер у переліку таких послуг, визначених у зазначеному вище наказі. Усі надходження за цією підгрупою, відповідно до приписів, закріплених у пунктах 5 та 7 зазначеного нормативного акта, використовуються військовими частинами, закладами та установами, що надають відповідні послуги, згідно з затвердженими кошторисами за спеціальним фондом на покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням таких послуг. У разі перевищення доходів від надання послуг над витратами, пов'язаними з організацією та наданням цих послуг військовою частиною, надлишок коштів щомісяця перераховує на спеціальний реєстраційний рахунок Міністерства оборони України. 50 відсотків таких коштів направляється на фінансування видатків із будівництва (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України. Надходження від додаткової (господарської) діяльності військових частин Збройних Сил України (підгрупа 2), об'єднані за родовими ознаками їх спорідненості, обліковуються за 24 видами та відображаються на відповідних субрахунках надходжень спеціального фонду військової частини.

Таким чином, у військових частин є можливість розпоряджатися 50 відсотками коштів, отриманих від власної господарської діяльності, на власний розсуд.

Проведений аналіз вказує на наявність складових, що впливають на правовий режим доходів від власної господарської діяльності військових частин, а саме: визначені законодавчі вимоги щодо порядку здійснення господарської діяльності такими частинами; організаційно-правова форма військової частини; правовий статус майна та порядок обліку і використання доходів, отриманих у результаті господарської діяльності. Акцентуємо увагу на декларативному характері більшості норм у спеціальних законах, які визначають статус військових частин та порядок здійснення ними господарської діяльності, що призводить до негативної ситуації, яка склалася у сфері правового забезпечення господарської діяльності військових частин. Так як за своїм характером розглянуте правове регулювання здійснюється спеціальними законами, необхідно забезпечити належне правове врегулювання організації та здійснення господарської діяльності військовими частинами, зокрема шляхом приведення у відповідність норм спеціального законодавства щодо діяльності військових частин до норм господарського законодавства

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII (в ред. Закону від 05.10.2000 № 2019-III). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. С. 108.
2. Про правовий режим майна в Збройних Силах України: Закон України від 21.09.1999 № 1075-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 48. С. 407.
3. Про господарську діяльність в Збройних Силах України: Закон України від 21.09.1999 № 1076-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1076-14> (дата звернення: 01.10.2019).
4. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV (у редакції від 20.09.2015). *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. С. 144.
5. Про використання земель оборони: Закон України від 27.11.2003 № 1345-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-15> (дата звернення: 02.10.2019).

6. Перелік видів господарської діяльності, здійснення якої дозволяється військовим частинам Збройних Сил України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2000 р. № 1171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1171-2000-%D0%BF> (дата звернення: 02.10.2019).

7. Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України: наказ Міністерства оборони України від 16 липня 1997 року № 300. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0615-97> (дата звернення: 02.10.2019).

8. Про затвердження Порядку реєстрації військових частин як суб'єктів господарської діяльності у Збройних Силах: постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.2000 № 749. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749-2000-%D0%BF> (дата звернення: 01.10.2019).

9. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 01.10.2019).

10. *Бойченко Е.Г.* Правове регулювання господарської діяльності військових частин Збройних Сил України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Національний університет "Одеська юридична академія". Одеса. 2015. 241 с.

11. *Зельдіна О.Р.* Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Донецьк: Інститут економіко-правових досліджень НАН України. 2007. 40 с.

12. *Рядінська В.О., Нефьодов С.В.* Поняття державних (місцевих) гарантій: нормативно-правові та доктринальні підходи. *Наука і правоохорона*. 2017. № 2(36). С. 55–60.

13. Про затвердження Порядку та умов проведення конкурсів на право укладення договорів оренди військового майна: наказ Міністра оборони України від 26 липня 2000 р. № 1549/241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0490-00> (дата звернення: 01.10.2019).

14. Положення про облік та використання коштів спеціального фонду державного бюджету в Міністерстві оборони України: наказ Міністерства оборони України від 10 жовтня 2013 року № 689. *Офіційний вісник України*. 2013. № 89. Ст. 3285.

REFERENCES

1. Pro Zbroini Syly Ukrainy: Zakon Ukrainy №1934-XII vid 06.12.1991 r. (v red. Zakonu № 2019-III vid 05.10.2000 r.). "On the Armed Forces of Ukraine: Law of Ukraine No. 1934-XII of 06.12.1991 (as amended by Law No. 2019-III of 05.10.2000)". Vidomosti of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1992. No. 9. P. 108 [in Ukrainian].

2. Pro pravovyi rezhym maina v Zbroinykh Sylakh Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21 veresnia 1999 roku № 1075-XIV. "On the legal regime of property in the Armed Forces of Ukraine: Law of Ukraine of September 21, 1999 No. 1075-XIV". Vidomosti of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1999. No.48. P. 407 [in Ukrainian].

3. Pro hospodarsku diialnist v Zbroinykh Sylakh Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21 veresnia 1999 roku № 1076-XIV. "On Economic Activity in the Armed Forces of Ukraine: Law of Ukraine of September 21, 1999 No. 1076-XIV". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1076-14> (date of application: 01.10.19) [in Ukrainian].

4. Hospodarskyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16 sichnia 2003 r. 436-IV u redaktsii vid 20 veresnia 2015 r. "Economic Code of Ukraine: Law of January 16, 2003 436-IV as amended on September 20, 2015." Vidomosti of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2003. No. 18, No. 19–20, No. 21–22. P. 144 [in Ukrainian].

5. Pro vykorystannia zemel oborony: Zakon Ukrainy vid 27 lystopada 2003 roku № 1345-IV. "On the use of defense lands: Law of Ukraine of November 27, 2003 No. 1345-IV". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-15>. (date of application: 02.10.19) [in Ukrainian].

6. Perelik vydiv hospodarskoi diialnosti, zdiisnennia yakoi dozvoliaetsia viskovym chastynam Zbroinykh Syl Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 lypnia 2000 roku № 1171. "List of economic activities authorized for military units of the Armed Forces of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 25, 2000 No. 1171". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1171-2000-%D0%BF> (date of application: 02.10.19) [in Ukrainian].

7. Polozhennia pro viiskove (korabelne) hospodarstvo Zbroinykh Syl Ukrainy: nakaz Ministerstva oborony Ukrainy vid 16 lypnia 1997 roku № 300. "Regulation on the Military (Ship) Economy of the Armed Forces of Ukraine: Order of the Ministry of Defense of Ukraine of July 16, 1997 No. 300". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0615-97> (date of application: 02.10.19) [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennia Poriadku reiestratsii viiskovykh chastyn yak subiektiv hospodarskoi diialnosti u Zbroinykh Sylakh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 travnia 2000 roku № 749. "On approval of the Order of registration of military units as subjects of economic activity in the Armed Forces: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 3, 2000 No. 749". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749-2000-%D0%BF> (date of application: 01.10.19) [in Ukrainian].

9. Pro derzhavnu reiestratsiiu yurydychnykh osib, fizychnykh osib-pidpriemtsiv ta hromadskykh formuvan: Zakonu Ukrainy vid 15 travnia 2003 roku № 755-IV. "On the State Registration of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Formations: Law of Ukraine of May 15, 2003 No. 755-IV". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (date of application: 01.10.19) [in Ukrainian].

10. *Boichenko E.H.* (2015) Pravove rehuliuвання hospodarskoi diialnosti viiskovykh chastyn Zbroinykh Syl Ukrainy. "Legal regulation of economic activity of military units of the Armed Forces of Ukraine": Candidate of Juridical Sciences thesis: 12.00.04 / National University "Odessa Law Academy". Odessa. 241 p. [in Ukrainian].

11. *Zeldina O.R.* (2007) Teoretychni aspekty spetsialnoho rezhymu hospodariuvannia: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. Stupenia d-ra yuryd. nauk: 12.00.04. "Theoretical aspects of the special economic regime": Abstract of the thesis for the scientific degree of Doctor of Juridical Sciences: 12.00.04. Donetsk: Institute for Economic and Legal Research of NAS of Ukraine. 40 p. [in Ukrainian].

12. *Riadinska V.O., Nefodov S.V.* (2017) Poniattia derzhavnykh (mistsevykh) harantii: normatyvno-pravovi ta doktrynalni pidkhody. "The concept of state (local) guarantees: regulatory and doctrinal approaches". Nauka I Pravoohorona. No. 2(36). P. 55–60 [in Ukrainian].

13. Pro zatverdzhennia Poriadku ta umov provedennia konkursiv na pravo ukladennia dohovoriv orendy viiskovoho maina: nakaz Ministra oborony Ukrainy vid 26 lypnia 2000 r. № 1549/241. "On Approval of the Procedure and Conditions for Holding Competitions for the Right to Conclude Leases of Military Property: Order of the Minister of Defense of Ukraine of July 26, 2000 No. 1549/241". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0490-00> (date of application: 01.10.19) [in Ukrainian].

14. Polozhennia pro oblik ta vykorystannia koshtiv spetsialnoho fondu derzhavnogo byudzhetu v Ministerstvi oborony Ukrainy: nakaz Ministerstva oborony Ukrainy vid 10 zhovtnia 2013 roku № 689. "Regulation on the Accounting and Use of the State Budget Special Fund in the Ministry of Defense of Ukraine: Order of the Ministry of Defense of Ukraine of October 10, 2013 No. 689". Official Visnyk of Ukraine. 2013. No. 89. Art. 3285 [in Ukrainian].

UDC 346.7:355

Samsin Roman,Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor at the Department,
Kyiv International University, Kyiv, Ukraine

LEGAL REGIME OF PROCEEDS FROM ECONOMIC ACTIVITIES AS A SUPPLEMENTARY COST SOURCE FOR DEFENSE EXPENDITURES

The article investigates the peculiarities of the legal regime of proceeds from economic activity as a supplementary cost source of defense.

Declarative character of Article 14 of the Law of Ukraine "On Armed Forces of Ukraine" is determined to have a negative impact on the full realization of the right of military units to receive additional sources from economic activity.

It has been substantiated that, generally, the whole complex of regulatory and legal acts determining the procedure for conducting economic activities of the Armed Forces of Ukraine requires revision and modernization.

On the basis of the conducted analysis, the components influencing the legal regime of income from the own economic activity of military units were determined:

© Samsin Roman, 2019

DOI (Article): [https://doi.org/10.36486/np.2019.4\(46\).22](https://doi.org/10.36486/np.2019.4(46).22)

Issue 4(46) 2019

<http://naukaipravoohorona.com/>

legislative requirements to the order of carrying out economic activity by such units; organizational and legal form of military units; legal status of property and the order of accounting and use of income received as a result of economic activity. Particular attention is paid to the declarative nature of most norms in special laws, which determine the status of military units and the procedure for their economic activities.

The foregoing analyses point to the possibility of disposing of 50 % of the funds received from own economic activity in the Armed Forces of Ukraine at its own discretion. Funds received from military units of economic activity shall be credited to the State Budget of Ukraine and used exclusively for national defence in accordance with the estimates of the Ministry of Defence of Ukraine.

Monetary receipts from the economic activity of military units, together with receipts received from other types of activity (rental, sale of property, services connected with the main activity of the military unit), form the first group of own receipts of the special fund of the military unit. And the receipts from supplementary (economic) activities of military units of the Armed Forces of Ukraine, united by signs of kinship, are accounted for in 24 types and are indicated in the corresponding subaccounts of receipts of the special fund of the military unit.

The expediency of bringing the special legislation in the sphere of defense in line with the norms of economic legislation has been argued.

Keywords: military unit, legal regime, economic activity, legalization, state registration, legal regime of property.

Отримано: 23.10.2019

Самусь Євген Вікторович,кандидат юридичних наук, завідувач науково-дослідної лабораторії
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-8120-0383

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ ТА ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ФУНКЦІЙ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації розкрито зміст адміністративно-правових принципів та гарантій діяльності органів системи МВС України щодо здійснення функцій технічного регулювання; здійснено класифікацію цих принципів залежно від спрямованості їх впливу; запропоновано об'єднати гарантії вказаної діяльності в окремі групи; надано науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації з удосконалення вітчизняного законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова: система органів МВС України, технічне регулювання, стандартизація, функції технічного регулювання, принципи, гарантії.

До функцій органів системи МВС України, відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, віднесено, з-поміж іншого, такі як: участь у стандартизації, метрологічному забезпеченні, підтвердженні відповідності встановленим вимогам продукції спеціального призначення (робіт, послуг), що надходить до МВС, а також участь у формуванні державної політики у сфері технічного регулювання та стандартизації, забезпеченні розроблення технічних регламентів, державних стандартів, технічних умов та інших нормативно-правових актів. Для виконання цих функцій органами системи МВС України створюються або уповноважуються спеціальні підрозділи для здійснення технічного регулювання, діяльність яких повинна здійснюватися на основі певних принципів.

Деякі питання зазначеної проблеми розглядалися у працях таких вчених, як: С.М. Орехова “Адміністративно-правове регулювання в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації”, К.Б. Починок “Адміністративно-правове забезпечення стандартизації та сертифікації в Україні”, В.Ю. Волкова “Адміністративно-правове регулювання в галузі стандартизації та сертифікації”. Водночас низка питань, пов'язаних із гарантіями та засадами діяльності органів системи МВС України щодо здійснення функцій технічного регулювання, залишаються невирішеними. З огляду на це, метою статті є здійснити аналіз чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, на підставі якого розкрити зміст адміністративно-правових принципів та визначити

гарантії діяльності органів системи МВС України при здійсненні функцій технічного регулювання, надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації з удосконалення вітчизняного законодавства в зазначеній сфері.

Технічне регулювання як один із видів державно-управлінської діяльності базується на цілій системі адміністративно-правових принципів. Для їх визначення необхідно дослідити поняття та сутність категорії “принципи” та поняття “адміністративно-правові принципи”.

Що стосується наукових концепцій щодо розуміння категорії “принципи” в теорії права, то з цього приводу висловлюються різні точки зору, хоча слід визнати, що в їх основі все частіше простежується спільний доктринальний стержень. Зокрема, О.Г. Котеньов на підставі аналізу численних підходів дійшов до висновку, що доцільно виділити два основних підходи до визначення принципів права. Перший – висловлений ще у радянський період і побудований на теорії позитивного права, у рамках якого принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об’єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства. Другий підхід сформульований прихильниками ідей природного права, у рамках якого принципи права розуміють як керівні ідеї, об’єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов’язання), які висуваються до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [1, с. 163].

З цього приводу необхідно погодитись з О.В. Грищук, яка зазначає, що на сьогодні є загальновизнаним, що однією з новітніх тенденцій розвитку правової системи України є подолання позитивістського підходу, у межах якого право ототожнювалося із законом, оскільки в онтологічному аспекті розрізнення права та закону дає змогу розкрити об’єктивні сутнісні властивості права, якими є принципи права. Тому, на думку вченої, втілення принципів права у законі характеризує його як правове явище, тобто як явище, що відповідає сутності права, як зовнішній вияв і реалізацію правової сутності. Виходячи із зазначеного вище, принципи права О.В. Грищук визначає як вихідні правові ідеї, що відображають засадничі загальнолюдські цінності, розкривають сутність права та визначають зміст і спрямованість правового регулювання та розвитку суспільства [2, с. 21].

Принципи реалізації функцій технічного регулювання органами системи МВС України можна визначити як систему керівних ідей та основоположних засад, на яких ґрунтується діяльність відповідних органів у сфері технічного регулювання й які відображають найбільш важливі ціннісні установки, що характеризують таку діяльність із позицій справедливості, моральності та соціальної орієнтованості.

У системі принципів права розрізняють різні їх види: по-перше, залежно від галузі права, яка ґрунтується на таких принципах; по-друге, за критерієм виду суспільної діяльності, у основу якої їх покладено.

З огляду на наведені критерії, можна виокремити адміністративно-правові принципи та принципи державного управління. Причому у науковій літературі

превалює думка, що ці принципи в своїй основі є, якщо не рівнозначними поняттями, то принаймні такими, що потребують дослідження їх у системному зв'язку.

Зокрема, подібна думка висловлена Н.О. Максименцевою, яка вважає, що принципи державного управління визначають безпосередньо механізм здійснення такого управління та його організацію й реалізуються в процесі виконання управлінської діяльності [3, с. 116]. Водночас адміністративно-правові принципи як засадничі ідеї галузі адміністративного права покладено в основу адміністративно-правових відносин. Як відомо, обов'язковим учасником таких правовідносин виступає суб'єкт державно-владних повноважень, отже, можна дійти висновку, що адміністративні правовідносини складаються у сфері або у зв'язку зі здійсненням державного управління. На цій підставі необхідно погодитися з думкою про системний зв'язок принципів адміністративного права та державного управління.

У теорії державного управління існують різні підходи до класифікації принципів. Зокрема, Н.Л. Виноградова вважає, що за еволюційного розвитку подій у більшості випадків суб'єкт пізнання, відображаючи наявні в державному управлінні закономірності через низку законів, формулює принципи пізнання цих подій та принципи практичної діяльності, що сповнюються предметного змісту: принципи пізнання – у теоретико-методологічних настановах (засадах, методичних рекомендаціях, науково-теоретичних розвідках тощо); принципи практичної діяльності – у нормативно-правових актах, стратегічних комплексних програмах розвитку, інструкціях, інших документах, якими керується у своїй діяльності державний службовець [4, с. 202].

Принципи пізнання у сфері державного управління мають значення передусім у формуванні державної політики в тій чи іншій сфері; принципи практичної діяльності – втілюються у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування.

За іншого підходу розрізняють структурно-організаційні, структурно-процесуальні та спеціалізовані принципи державного управління. У основу такого підходу покладено характер впливу принципів на якийсь аспект державно-управлінської діяльності (спосіб організації, особливості функціонування тощо).

До структурно-організаційних принципів науковці відносять: єдність системи державної влади; територіально-галузевий, який зумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва та обслуговування тощо. До структурно-процесуальних, які організують державно-управлінську діяльність і широко застосовуються, належать принципи: відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності органів державного управління їх функціям і організації; конкретизації управлінської діяльності й особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної та ефективної управлінської діяльності. Спеціалізовані принципи державного управління утворюють: принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень [5, с. 41–42].

Тобто особливості принципів того чи іншого виду державного управління виявляються саме в спеціалізованих принципах. При цьому в системі таких

принципів варто виокремити так звані універсальні принципи, на яких ґрунтується вся система державного управління.

Так, найбільш фундаментальні принципи діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування визначені у Конституції України. До них, зокрема, належать принципи: верховенства права та законності, народовладдя; соціальної спрямованості діяльності держави; поділу державної влади; вищої соціальної цінності, якою є життя, здоров'я та безпека людини; здійснення органами державної влади повноважень лише у межах та способом, визначеним у Конституції та законах України тощо.

Деякі з цих принципів знайшли своє втілення у законах України, які регламентують діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Законі України “Про Національну поліцію” до принципів діяльності поліції віднесені принципи: верховенства права; дотримання прав і свобод людини; законності; відкритості та прозорості; політичної нейтральності; взаємодії з населенням; безперервності [6].

Досліджуючи принципи здійснення функцій технічного регулювання органами системи МВС України, необхідно також звернутися до аналізу положень міжнародних актів та національного законодавства у сфері регулювання відповідної діяльності.

Так, Л.М. Віткін з посиланням на положення Угоди “Про технічні бар'єри у торгівлі” [7] виділяє такі міжнародні принципи у сфері технічного регулювання: 1) недискримінаційного й національного режимів (єдині вимоги до продукції незалежно від країни-виробника; режим оцінювання відповідності не менш сприятливий для імпортера, ніж для вітчизняного виробника); 2) гармонізації (використання міжнародних стандартів під час розроблення національних та технічних регламентів); 3) пропорційності й економічної доцільності упровадження технічних бар'єрів залежно від рівня ризику продукції для життя і здоров'я людей; 4) взаємного визнання результатів випробувань (сприяння укладанню двосторонніх та багатосторонніх угод, участь іноземних органів у процедурах із оцінювання відповідності); 5) прозорості (своєчасне інформування торгових партнерів щодо потенційних бар'єрів у торгівлі); 6) захисту засобами технічного регулювання життя, здоров'я, майна людини, рослин, тварин, довкілля, національної безпеки, запобігання шахрайським діям; 7) регламентування обов'язкових вимог виключно у технічних регламентах; 8) добровільності застосування стандартів [7, с. 4].

Характерно, що в Законі України “Про технічні регламенти та оцінку відповідності” відсутня єдина норма, у якій визначалися б принципи, на яких ґрунтується діяльність з технічного регулювання. У ч. 2 ст. 9 Закону зазначено, що технічні регламенти розробляються, приймаються та застосовуються на основі принципів, установлених Угодою Світової організації торгівлі про технічні бар'єри у торгівлі, що є додатком до Марракеської угоди про заснування СОТ. Тому при здійсненні більш детального аналізу положень цього Закону можна дійти висновку, що деякі міжнародні принципи впливають зі змісту його положень, наприклад: прозорості (ст. ст. 22–24); захисту засобами технічного регулювання життя, здоров'я (ст. 9); регламентування обов'язкових вимог виключно в технічних регламентах (ст. 11) тощо.

Між тим, вважаємо, що для більш чіткого формулювання принципів технічного регулювання у Законі України “Про технічні регламенти та оцінку відповідності” відповідні принципи необхідно закріпити в окремій статті. До них слід віднести такі принципи як: плановості; відкритості та прозорості діяльності з розроблення технічних регламентів; обов’язковості вимог до продукції, визначених у технічних регламентах; участі громадськості в обговоренні проектів технічних регламентів; пропорційності заходів технічного регулювання з метою забезпечення безпеки продукції для життя, здоров’я людини, екологічної безпеки тощо.

У Законі України “Про стандартизацію” визначається, що державна політика у сфері стандартизації ґрунтується на збалансованому застосуванні таких принципів: 1) забезпечення участі фізичних і юридичних осіб у розробленні національних стандартів та кодексів усталеної практики; 2) відкритості та прозорості процедур розроблення і прийняття національних стандартів та кодексів усталеної практики з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін; 3) неупередженого прийняття національних стандартів та кодексів усталеної практики на засадах консенсусу; 4) добровільного застосування національних стандартів та кодексів усталеної практики, якщо інше не передбачено нормативно-правовими актами; 5) відповідності національних стандартів та кодексів усталеної практики законодавству тощо [8].

Слід наголосити, що одним з важливих принципів діяльності щодо розроблення технічних регламентів є наукова обґрунтованість.

На підставі зазначеного вище пропонуємо об’єднати принципи здійснення органами системи МВС України функцій з технічного регулювання у такі групи залежно від спрямованості їх впливу:

1) конституційні принципи, на яких ґрунтується будь-яка діяльність у сфері державного управління, у тому числі технічного регулювання: 1) законності та верховенства права; 2) демократичності; 3) прозорості та відкритості діяльності органів технічного регулювання; 4) пріоритетності захисту життя та здоров’я людини, прав та свобод людини і громадянина, забезпечення екологічної безпеки тощо;

2) організаційно-процедурні принципи, які визначають спосіб організації відповідної діяльності. До цих принципів доцільно віднести такі: 1) плановості (здійснення відповідної діяльності на підставі розроблених уповноваженим органом планів); 2) системності (виконання функцій з технічного регулювання у визначеній послідовності, тобто системно); 3) доступності інформації, що міститься в технічних регламентах та стандартах (гарантована державою можливість кожному ознайомитися зі змістом технічних вимог та стандартів); 4) залучення громадськості до обговорення проектів технічних регламентів тощо;

3) функціональні принципи, на яких базується власне діяльність з технічного регулювання: 1) науковості (висування технічних та інших вимог до виробів виключно на основі їх наукової обґрунтованості та доведеності); 2) пропорційності та достатності (здійснення технічного регулювання лише у тій мірі, якій це необхідно та достатньо для захисту прав та свобод людини та громадянина, забезпечення екологічної та іншої безпеки товарів, що надходять на ринок); 3) ефективності та

збалансованості (здійснення технічного регулювання на рівні, який гарантує споживачеві безпечність та належну функціональність виробів, щодо яких таке регулювання здійснюється); 4) обов'язковості та рівності (встановлення рівних вимог до всіх виробів одного виду та поширення цих на всій території держави) тощо;

4) спеціально-галузеві принципи, які характеризують особливості реалізації функцій технічного регулювання саме органами системи МВС України. Це принципи: 1) спеціалізації (створення спеціальних органів у системі МВС України, уповноважених здійснювати технічне регулювання; розмежування їх повноважень); 2) єдності та взаємної узгодженості (здійснення технічного регулювання на основі єдиної державної політики у сфері); 3) обумовленості спільною метою забезпечення публічної безпеки та порядку; 4) відповідальності (покладення на відповідні органи системи МВС України відповідальності за результати діяльності у сфері технічного регулювання) тощо.

Для забезпечення належного та ефективного виконання функцій технічного регулювання органами системи МВС України, у тому числі з дотриманням розглянутих вище принципів, у адміністративному законодавстві України закріплено систему гарантій.

У науковій літературі превалює думка, що гарантія – це все те, що робить можливим (реальним) певне (щось), дає упевненість у чомусь. У зв'язку з цим, гарантія дуже часто визначається за допомогою терміну “забезпечення”, тобто надання чогось у необхідній кількості. Отже, гарантії – це необхідні умови для нормального здійснення чогось, зокрема, забезпечення прав громадян у певній сфері [9, с. 76].

Досліджуючи поняття гарантій діяльності у сфері виконання функцій технічного регулювання, необхідно виходити з того, що їх зміст складає система забезпечувальних заходів, спрямованих на створення достатніх умов для того, щоб відповідна діяльність була здійснена на належному рівні.

На прикладі правових гарантій діяльності митних органів України В.Т. Комзюк пропонує розглядати відповідні гарантії як ті умови, засоби, фактори, які є необхідними для забезпечення та реалізації громадянами прав, свобод та інтересів у сфері адміністративних та інших правовідносин, а також як умови і засоби, котрі є необхідними для забезпечення нормального функціонування державних органів та їх посадових осіб, що відображається в їх нормативному закріпленні та реальному здійсненні, забезпеченні як з боку вищих органів відносно нижчих, так і з боку держави [10, с. 71].

Беручи за основу наведене визначення, необхідно акцентувати увагу на тому, що при визначенні гарантій діяльності органів системи МВС України щодо виконання функцій технічного регулювання слід розглядати два аспекти: по-перше, гарантії законності діяльності відповідних органів у цій сфері, які спрямовані передусім на забезпечення захисту прав та свобод людини та громадянина, прав суб'єктів господарювання у відносинах з органами системи МВС України; по-друге, гарантії забезпечення безперешкодної реалізації органами системи МВС України своїх повноважень у даній сфері.

На цій підставі гарантії забезпечення діяльності органів системи МВС України щодо реалізації функцій технічного регулювання можемо визначити як регламентовану актами адміністративного законодавства систему забезпечувальних заходів, спрямованих на створення умов для належного та ефективного здійснення уповноваженими органами системи МВС України, а також їх структурними підрозділами діяльності щодо розробки технічних регламентів, здійснення оцінки відповідності та реалізації інших функцій у сфері технічного регулювання, на основі дотримання вимог законності у процесі здійснення такої діяльності.

Розглядаючи гарантії законності діяльності органів системи МВС України щодо виконання функцій технічного регулювання, на думку Н.П. Нагорного, має йтися про ті умови, засоби, способи, механізми, які забезпечують реальність режиму законності. З цього приводу вчений додає, що загальновизнаними є виділення в системі гарантій двох її груп: загальних (економічні, політичні, ідеологічні, соціальні, організаційні) і спеціальних (юридичні чи правові) засобів забезпечення законності [11, с. 13].

Стосовно дотримання режиму законності органами системи МВС України при виконанні функцій технічного регулювання відповідні гарантії закріплені у Конституції України, законах України “Про Національну поліцію”, “Про технічні регламенти та оцінку відповідності” та ін. Їх аналіз дозволяє виділити такі види гарантій забезпечення законності: 1) закріплення в нормативно-правових актах обсягу та конкретного змісту повноважень органів системи МВС України у визначеній сфері; 2) встановлений законодавством України добір службових та посадових осіб до органів МВС України, які відповідають належному рівню кваліфікації, фізичної підготовки тощо; 3) відомчий контроль МВС України за діяльністю органів, що належать до його системи; 4) громадський контроль; 5) застосування юридичної відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної, цивільної) до працівників органів МВС України в разі порушення ними встановленого порядку проходження служби; 6) функціонування апеляційної комісії, до якої можуть звернутися зацікавлена сторона або технічний комітет стандартизації шляхом подання апеляції, якщо вважають, що рішенням, дією чи бездіяльністю національного органу стандартизації були порушені процедури у сфері стандартизації або технічного регулювання; 7) судовий захист прав громадян, інших фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами системи МВС України у сфері технічного регулювання; 8) встановлення єдиних вимог до технічних характеристик виробів, які визначаються у технічних регламентах, зокрема, у разі якщо на певний вид продукції поширюється дія кількох технічних регламентів, що вимагають складання декларації про відповідність, повинна бути складена єдина декларація про відповідність стосовно всіх таких технічних регламентів; 9) прийняття результатів оцінки відповідності, проведених в іншій державі, в Україні, оскільки відповідно до Закону України “Про технічні регламенти та оцінку відповідності” результати оцінки відповідності вимогам технічних регламентів, проведеної в іншій державі, приймаються і визнаються в Україні (навіть якщо вони відрізняються від українських процедур) тощо.

Другу групу складають гарантії, які забезпечують безперешкодне та ефективне виконання функцій технічного регулювання органами системи МВС України.

До цієї групи належать: 1) юридичні гарантії: законодавче закріплення системи повноважень (в тому числі щодо застосування заходів державного примусу) службових та посадових осіб органів МВС України в сфері технічного регулювання; координація діяльності органів МВС України керівниками та вищестоящими органами тощо; 2) організаційно-правові гарантії: гарантування неупередженого прийняття національних стандартів та кодексів усталеної практики на засадах консенсусу; добровільного застосування національних стандартів та кодексів усталеної практики, якщо інше не передбачено нормативно-правовими актами; обов'язок надання повної інформації та роз'яснень щодо реалізації державної політики у сфері стандартизації та технічного регулювання; відкритість інформації, що міститься у технічних регламентах; діяльність вченої ради, яка здійснює контроль за проведенням наукової і науково-технічної діяльності, у тому числі дотримання вимог нормативно-правових актів під час здійснення наукових та науково-технічних досліджень, заслуховує та схвалює звіти щодо їх виконання авторськими колективами та окремими виконавцями тощо; 3) соціально-економічні та матеріально-технічні гарантії: гарантії належного рівня оплати праці, надання відпусток та інших соціальних гарантій працівникам органів МВС України, в тому числі тих, що безпосередньо реалізують функції технічного регулювання; забезпечення необхідним обладнанням, технікою та інших устаткуванням для проведення науково-дослідних та науково-конструкторських робіт, випробувань тощо.

Таким чином, проведений аналіз показує, що законодавством України визначена досить широка система гарантій забезпечення законності та належного й ефективного виконання функцій технічного регулювання органами системи МВС України, а також принципів цієї діяльності. При цьому деякі гарантії одночасно виступають принципами, покладеними в основу відповідної діяльності (наприклад, встановлення єдиних вимог до технічних характеристик певного виробу; добровільність застосування вимог національних стандартів, якщо інше не визначене законом тощо). Така ситуація певним чином пояснюється тісним органічним зв'язком між принципами та гарантіями, оскільки в основі обох правових явищ знаходяться соціально обумовлені установки та орієнтири, які знайшли своє закріплення у правових нормах.

Вважаємо, що для чіткого формулювання принципів технічного регулювання у Законі України “Про технічні регламенти та оцінку відповідності” відповідні принципи необхідно закріпити в окремій статті. До них слід віднести: плановість; відкритість та прозорість діяльності з розроблення технічних регламентів; обов'язковість вимог до продукції, визначених у технічних регламентах; участь громадськості в обговоренні проектів технічних регламентів; пропорційність заходів технічного регулювання з метою забезпечення безпеки продукції для життя, здоров'я людини, екологічної безпеки тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Котеньов О.Г. До поняття принципів права природокористування. *Право і Безпека*. 2013. № 4. С. 162–167.
2. Гришук О.В. Принципи права: філософсько-правовий вимір. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2015. Вип. 61. С. 16–23.

3. *Максіменцева Н.О.* Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115–118.

4. *Виноградова Н.Л.* Сучасні підходи до систематизації принципів у теорії державного управління в контексті змістовного аналізу поняття “принцип”. Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. № 1(27). С. 201–203.

5. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.

6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 29.09.2019).

7. *Віткін Л.М.* Світовий досвід та стратегія розвитку систем технічного регулювання. *Стандартизація, сертифікація, якість*. 2013. № 4. С. 3–11.

8. Про стандартизацію: Закон України від 05.06.2014 № 1315-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18> (дата звернення: 29.09.2019).

9. *Гаруст Ю.В.* Поняття та ознаки гарантій забезпечення прав громадян у податковій сфері. *Форум права*. 2014. № 2. С. 76–80.

10. *Комзюк В.Т.* Правові гарантії діяльності митних органів України. *Право і безпека*. 2015. № 2 (57). С. 70–74.

11. *Нагорний О.П.* Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2003. 22 с.

REFERENCES

1. *Koteniov O.H.* (2013) Do poniattia pryntsyviv prava pryrodokorystuvannia. “About the Concept of the Principles of Environmental Law”. Law and Security 4, P. 162–167 [in Ukrainian].

2. *Hryshchuk O.V.* (2015) Pryntsyvy prava: filosofsko-pravovyi vymir. “Principles of Law: Philosophical and Legal Dimension”. Bulletin of the University of Lviv. Vol. 61. P. 16–23 [in Ukrainian].

3. *Maksimentseva N.O.* (2017) Spivvidnoshennia pryntsyviv administratyvnoho prava ta pryntsyviv derzhavnoho upravlinnya. “Correlation of Principles of Administrative Law and Principles of Public Administration”. Entrepreneurship, Economy and Law 5, P. 115–118 [in Ukrainian].

4. *Vynogradova N.L.* (2006) Suchasni pidkhody do systematyzatsii pryntsyviv u teorii derzhavnoho upravlinnya v konteksti zmistovnoho analizu poniattia “pryntsyv”. “Modern Approaches to the Systematization of Principles in the Theory of Public Administration in the Context of Meaningful Analysis of the Concept of Principle”. Master 1(27), P. 201–203 [in Ukrainian].

5. Derzhavne upravlinnia. “Public Administration”: Educ. Manual / A.F. Melnyk, O.Yu. Obolensky, A.Yu. Vasina, L.Yu. Hordienko; ed. A.F. Melnik. Kyiv: Knowledge-Press, 2003. 343 p. [in Ukrainian].

6. On the National Police: Law of Ukraine dated 02.07.2015 No 580-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (date of application: 29.09.2019) [in Ukrainian].

7. *Vitkin L.M.* (2013) Svitovyi dosvid ta stratehiia rozvytku system tekhnichnoho rehuliuвання. “World Experience and Strategy for the Development of Technical Regulation Systems”. Standardization. Quality. Certification No. 4, P. 3–1 [in Ukrainian].

8. On Standardization: Law of Ukraine dated 05.06.2014 No 1315-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18> (date of application: 29.09.2019) [in Ukrainian].

9. *Harust Yu.V.* (2014) Poniattia ta oznaky harantii zabezpechennia prav hromadian u podatkovii sferi. “Concepts and Features of Guarantees for Ensuring Citizens’ Rights in the Tax Sphere”. Forum Prava No.2, P. 76–80 [in Ukrainian].

10. *Komziuk V.T.* (2015) Pravovi harantii diialnosti mytnykh orhaniv Ukrainy. “Legal Guarantees of Activity of Customs Authorities of Ukraine”. Law and Security No.2 (57), P. 70–74 [in Ukrainian].

11. *Nahornyi O.P.* Zakonnist v administratyvnii diialnosti orhaniv vnutrishnikh strav ta shliakhy yii udoskonalennia. “Legality in the Administrative Activity of the Bodies of Internal Affairs and Ways of Its Improvement”: abstract of a thesis Cand. of Juridical Sciences: 12.00.07. Kyiv, 2003. 22 p. [in Ukrainian].

Samus Yevhen,Candidate of Juridical Sciences, Head of the Research Lab, State
Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine
ORCID ID 0000-0002-8120-0383**ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES AND GUARANTEES OF
THE ACTIVITIES OF THE BODIES OF THE SYSTEM MIA UKRAINE FOR
THE FULFILLMENT OF FUNCTIONS OF TECHNICAL REGULATION**

In the paper principles of the fulfillment of functions of technical regulation by bodies of system MIA Ukraine are defined as a system of guiding ideas and fundamental bases of authorized bodies' activities in the field of technical regulation and reflect the most important governance values, which characterize such activities from the perspective of justice, morality and social orientation.

Principles of the fulfillment of functions of technical regulation by bodies of system MIA Ukraine are grouped according to the direction of their influence: 1) constitutional principles, on which any activity in the field of public administration, including technical regulation, is based; 2) organizational and procedural principles that determine the manner, in which the respective activity is organized; 3) the functional principles, on which the technical regulation activity is based; 4) special-sectoral principles that characterize the peculiarities of the fulfillment of the functions of technical regulation by the bodies MIA Ukraine.

It is substantiated that the guarantees, that ensure the smooth and effective fulfillment of the technical regulation functions by the bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, should include the following: 1) legal guarantees: legal consolidation of jurisdictions, including the fulfillment of coercive measures; coordination of the activity of the bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine with higher bodies, etc.; 2) organizational and legal guarantees: guaranteeing of unbiased adoption of national standards and codes of practice by consensus; openness of information contained in technical regulations; activity of the Scientific Council, which controls the implementation of scientific and scientific-technical activities, etc.; 3) socio-economic and logistical guarantees: guarantees of an adequate level of remuneration, provision of vacations and other social guarantees for the employees of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, including those directly implementing the functions of technical regulation; provision of necessary equipment, machinery and other equipment for research and development, testing, etc.

Keywords: systems of bodies MIA Ukraine, technical regulation, standartization, functions of technical regulation, principles, guarantees.

Отримано: 24.10.2019

Терещук Володимир Володимирович,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом, м. Київ, Україна

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ: АНАЛІЗ ПІДХОДІВ

У статті досліджено особливості підходів до визначення поняття публічного адміністрування в науці адміністративного права України. Обґрунтовано, що реформування системи державного управління в Україні свідчить про те, що ефективність здійснюваних змін значною мірою залежить від наявності науково обґрунтованих моделей бажаних перетворень, які виступають дороговказами шляхом прогресивного руху. Акцентовано увагу на тому, що в науці адміністративного права не вироблено загальновизнаної позиції щодо сутності та особливостей публічного адміністрування, що не дає змоги науковцям та практикам досягти консенсусу в визначенні способів його вдосконалення.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічне управління, адміністративне право, адміністративно-правове забезпечення, суспільні відносини, наукові підходи.

Реформування системи державного управління в Україні свідчить про те, що ефективність здійснюваних змін значною мірою залежить від наявності науково обґрунтованих моделей бажаних перетворень, які виступають дороговказами шляхом прогресивного руху. Разом з тим у науці адміністративного права не вироблено загальновизнаної позиції щодо сутності та особливостей публічного адміністрування, що не дає змоги науковцям та практикам досягти консенсусу в визначенні способів його вдосконалення. Указане обумовлює необхідність та доцільність визначення сутності означеної категорії і слугує підтвердженням актуальності та важливості теми цієї статті.

Питання, пов'язані із сутністю та ознаками публічного адміністрування досліджували у своїх роботах чимало науковців. Ознаки локальних нормативно-правових актів та їх місце у регулюванні праці розглядали у своїх роботах К.О. Колесникова, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.Б. Семенчук, Ю.П. Шаров, І.М. Шопіна, І.П. Яковлев та інші вчені. Разом з тим робота, пов'язана з дослідженням цієї категорії, лише розпочинається, отже, вкрай необхідним є як аналіз самої сутності вказаного феномена, так і систематизація підходів, що було вироблено в юридичній науці стосовно його змісту.

Метою статті є визначення особливостей наукових підходів до сутності категорії “публічне адміністрування” в науці адміністративного права України.

Розвиток суспільних відносин закономірно зумовлює зміни правового забезпечення цих відносин, при цьому провідною тенденцією сучасних трансформацій системи відносин між державою та людиною є зміцнення людино-

центристських тенденцій в системі взаємодії між державою та людиною. Як справедливо пише з цього приводу І.М. Шопіна, збільшення впливу людиноцентристських тенденцій у розвитку адміністративного права зумовлює поступову втрату провідної ролі адміністративно-правового регулювання як більш жорсткої правової конструкції, якій непритаманна полісуб'єктність та врахування індивідуальних відмінностей. Натомість упродовж останніх років спостерігається підвищення ролі категорії “адміністративно-правове забезпечення”, особливістю якої є зміщення акценту в системі прийняття рішень з волі держави на інтенції людини та громадянського суспільства. Інакше кажучи, спрямованість адміністративно-правового регулювання передбачає формування мети такого регулювання органами держави за провідної ролі імперативного методу. Натомість адміністративно-правове забезпечення передбачає формування мети прийняття тієї чи іншої правової норми насамперед за системою публічного адміністрування, така мета формується суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, для розвитку яких є необхідними ті чи інші зміни у структурі та змісті суспільних відносин. Завданням держави є зміна або створення за допомогою правових засобів умов, за яких мета суб'єктів може найбільш ефективно досягатися [1, с. 143]. Додамо, що вказане призводить до втрати державою свого визначального впливу й на систему публічного управління в усіх сферах життєдіяльності, породжуючи особливу категорію виконання упорядковуючих функцій державного механізму – публічне адміністрування.

Дослідження будь-якого правового феномена, безумовно, слід розпочинати з аналізу етимології його поняття. К. О. Колесникова, досліджуючи наукову літературу, у якій розглянуто сутність досліджуваного поняття, пише, що категорію “публічне адміністрування” запозичено із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну “Public administration” був однозначним – “державне управління”, згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту перекладається ще як “публічне адміністрування” та “публічна адміністрація” і навіть “суспільне управління”, “управління на державному та місцевому рівні”, “громадська адміністрація”. Це стосується і термінів “public” та “administration”. У словнику Мюллера надано п'ять дефініцій “public” в якості прикметника: суспільний, державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний, а в професійному онлайн-словнику Мультигран – 15: суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, публічний, загальнодоступний, відкритий, державний, загальний, казенний, суспільного користування, колективний, гласний, нетаємний, об'єднаний [2; 3; цит. за 4].

Аналізуючи підходи до сутності публічного адміністрування, що склалися в науці адміністративного права, слід зупинитися на позиції О.В. Кузьменко, яка вважає, що в межах публічного адміністрування змінюються пріоритети цілей та завдань, постійно вдосконалюється технічна система, домінантна роль покладається на досягнення мети. Причини, умови та результат угруповань проявляється в системі координаційного механізму контролю, узагальненні ресурсів посадових позицій та організаційних одиниць, встановленні узагальнених показників результативності діяльності та в відповідному взаємному узгодженні, що дозволяє здійснювати цей процес відповідно до визначених принципів. Отже, вчена визначає публічне адміністрування як діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [5, с. 24]. У вказаному визначенні, з одного боку, знаходить свій прояв діяльнісний підхід до сутності публічного адміністру-

вання, разом з тим наведена дефініція видається нам певною мірою тавтологічною (адміністрування визначається як діяльність адміністрації).

На думку А.Ф. Колодія, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток за певним, визначеним напрямом [6, с. 7]. Зазначене визначення можна віднести до групи позицій фахівців адміністративного права, які вважають публічне адміністрування одним із видів державного управління (управлінський підхід).

Досить цікавою є позиція Г. Шаульської, яка визначає сутність публічного адміністрування через механізм останнього. На думку вченої, з урахуванням особливостей побудови, механізми публічного адміністрування поділяються на: а) цільові механізми публічного адміністрування (спрямовані на досягнення певної мети), які, у свою чергу поділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані та інформаційні механізми; б) механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних історичних етапах суспільного розвитку країни (механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи публічного адміністрування були характерні для Української держави); в) механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами (являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування). З огляду на зазначене вище, вчена робить висновок, що на сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що перебувають у безперервній взаємодії, виконуючи покладені на них функції. Указаний підхід, який можна назвати процедурним, розглядає феномен публічного адміністрування як комплекс послідовних процедур, сукупність яких дозволяє досягти поставлених цілей.

Слід також зауважити, що в наукових джерелах містяться також інші підходи до сутності публічного адміністрування, але їх більш детальний аналіз свідчить, що вони є різновидами описаних вище підходів або об'єднанням двох або навіть трьох із них.

На підставі здійсненого дослідження наукових підходів до сутності публічного адміністрування можна переконатися, що вказана категорія досить активно досліджується в науці адміністративного права, однак єдиного розуміння її сутності досі не вироблено. Натепер сформовано три основних підходи до сутності публічного адміністрування: а) діяльнісний, у межах якого публічне адміністрування розглядається як окремий і специфічний вид діяльності, що здійснюється органами публічної адміністрації; б) управлінський, у межах якого публічне адміністрування постає як складова або один із видів публічного управління; в) процедурний, у якому досліджуваний феномен розглядається як сукупність алгоритмізованих процедур, застосування яких має сприяти поставленій меті. На нашу

думку, у визначенні публічного адміністрування в межах розглянутих підходів не міститься особливих суперечностей, вони становлять різні аспекти схожого явища. Разом з тим відмінність між публічним управлінням і публічним адмініструванням потребує проведення окремих наукових розвідок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 141–145.
2. Термін “публічний”. Англо-російський словник Мюллера. URL: http://slovarus.info/eng_m.php (дата звернення: 10.10.2019).
3. Термін “публічний”. Онлайн-словник Мультитран. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public> (дата звернення: 10.10.2019).
4. Колесникова К.О. Огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 3. С.112–119.
5. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття публічне адміністрування. *Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20–24.
6. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. / авт. кол.: А.Ф. Колодій, М.З. Бунік, П.М. Петровський та ін. Київ: НАДУ, 2011. 56 с.

REFERENCES

1. Shopina I.M. (2018) Fenomen administratyvno-pravovoho zabezpechennia v administratyvnomu pravi Ukrainy. “The Phenomenon of Administrative and Legal Support in the Administrative Law of Ukraine”. *Nauka I Pravoookhorona* No.4, P. 141–145 [in Ukrainian].
2. Termin “publichnyy”. Anhlo-rosiiskyy slovnyk Miullera. “The Term “Public”. Muller’s English-Russian Dictionary. URL: http://slovarus.info/eng_m.php (date of application: 10.10.2019) [in Ukrainian].
3. Termin “publichnyi”. Onlain-slovnyk Multytran. The Term “Public”. Online Multitrans Dictionary. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public> (date of application: 10.10.2019) [in Ukrainian].
4. Koliesnykova K.O. (2015) Ohliad literaturnykh dzherel. “Literature Review”. *Public Administration Theory and Practice* No.3, P. 112–119 [in Ukrainian].
5. Kuzmenko, O.V. (2009) Pravova determinatsiia poniattia publichne administruvannia. “Legal Determination of the Concept of Public Administration”. *Air and Space Law* No.3, P. 20–24 [in Ukrainian].
6. Demokratychne uriaduvannia ta publichne administruvannia: problemy vymiriuvannia ta audytu. “Democratic Governance and Public Administration: Measurement and Audit Issues”: manual / eds A.F. Kolodii, M.Z. Bunik, P.M. Petrovskyy and others. Kyiv: NADU, 2011. 56 p. [in Ukrainian].

UDC 349.22

Tereshchuk Volodymyr,
Postgraduate of the Interregional Academy
of Personnel Management, Kyiv, Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION AS A LEGAL CATEGORY: ANALYSIS OF APPROACHES

The features of approaches to the definition of the concept of public administration in the science of administrative law of Ukraine are investigated in the paper. It is substantiated that the reform of the public administration system in Ukraine considers

that the effectiveness of the changes being made depends to a large extent on the availability of scientifically substantiated models of desirable transformations that act as signposts through progressive movement. Attention is drawn to the fact that in the science of administrative law of Ukraine there is no generally recognized position on the nature and features of public administration, which does not allow scientists and practitioners reaching consensus in determination of ways to improve it. Particular attention is drawn to the etymology of the concept under study and the various variants of its translation from English into Ukrainian.

On the basis of the study of the essence of different scientific approaches to the essence of public administration, the author concludes that the specified category is quite actively investigated in the science of administrative law, but a unified understanding of its essence has not yet been developed. At present, three main approaches to the essence of public administration are formulated: a) activity, within which public administration is considered as a separate and specific type of activity performed by public administration bodies; b) administrative, within which public administration is a component or one type of public administration; c) procedural, in which the phenomenon under study is considered as a set of algorithmic procedures, the use of which should contribute to the goal. It is concluded that there are no fundamental contradictions between the considered approaches. The need for scientific explorations is emphasized in order to determine the criteria of the distinction between public administration and public, which are sometimes identified in scientific sources.

Keywords: public administration, public management, administrative law, administrative and legal support, public relations, scientific approaches.

Отримано: 25.10.2019