

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ
ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

БАСАРАБ О. Т.,
старший викладач кафедри теорії
та історії держави і права
та приватноправових дисциплін
(Національна академія
Державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького)

УДК 340.13

**ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА,
ЩО РЕГУЛЮЄ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ
ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

У статті проаналізовані перспективи розвитку законодавства, що регулює оперативно-службову діяльність Державної прикордонної служби України. Доводиться, що основними умовами для формування ефективного прикордонного законодавства є забезпечення достатньої кількості й високої якості нормативно-правових актів, а також розроблення Концепції розвитку законодавства у сфері діяльності Держприкордонслужби України.

Ключові слова: ефективне законодавство, оперативно-службова діяльність, Державна прикордонна служба України, нормативно-правовий акт, Концепція розвитку законодавства.

В статье проанализированы перспективы развития законодательства, которое регулирует оперативно-служебную деятельность Государственной пограничной службы Украины. Акцентировано, что основными условиями для формирования эффективного пограничного законодательства являются обеспечение достаточного количества и высокого качества нормативно-правовых актов, а также разработка Концепции развития законодательства в сфере деятельности Госпогранслужбы Украины.

Ключевые слова: эффективное законодательство, оперативно-служебная деятельность, Государственная пограничная служба Украины, нормативно-правовой акт, Концепция развития законодательства.

In the article the perspectives of the development of legislation governing the operational and service activities of the State Border Guard Service of Ukraine are analyzed. It is proved that the main conditions for the formation of the effective legislation are: provision of sufficient quantity and high quality of normative legal acts and formulating the Concept of development of the State Border Guard Service of Ukraine legislation.

Key words: effective legislation, operational and service activities, State Border Guard Service of Ukraine, legal act, Concept of development of legislation.



Вступ. Задекларований у статті 8 Конституції України принцип верховенства права, з одного боку, чітко визначає напрям розвитку законодавства, що регулює оперативно-службову діяльність Державної прикордонної служби України (далі – ОСД ДПСУ), з іншого боку, ставить досить складні завдання щодо необхідності формування взаємопогодженої системи нормативно-правових актів з прикордонних питань, здатної органічно функціонувати в межах загальнонаціональної системи законодавства та ефективно врегульовувати суспільні відносини у сфері діяльності прикордонного відомства.

Проведені нами дослідження законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, а також аналіз позицій учених-юристів та офіцерів, які безпосередньо застосовують прикордонні норми під час охорони державного кордону, дають підстави стверджувати про деяку недосконалість нормативно-правової бази з прикордонних питань, що, у свою чергу, зумовлює необхідність визначення шляхів не тільки його вдосконалення, з метою подолання колізій, прогалин і суперечностей, а й вироблення рекомендацій щодо подальшого його розвитку, забезпечивши цим самим створення в майбутньому цілісної системи нормативно-правових актів у сфері оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить, що законодавство, що регулює ОСД ДПСУ, постійно привертає до себе увагу науковців. Зокрема, через призму власного предмета дослідження цього питання торкалися такі вчені, як В.Л. Зьолка, Р.М. Ляшук, Ю.Б. Івашков, І.П. Кушнір, С.І. Царенко, О.М. Царенко, О.Б. Ганьба, О.Є. Цевельов та інші.

Однак на сьогоднішній день у науковій літературі, на жаль, практично відсутні системні підходи до визначення шляхів подальшого розвитку законодавства, яке регулює ОСД ДПСУ, що зумовлює необхідність ґрунтовного наукового розроблення зазначеної проблеми.

Постановка завдання. Метою статті є дослідити й визначити перспективи розвитку законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, у контексті багатоаспектних загальнотеоретичних проблем.

Результати дослідження. Загалом розуміння змісту слова «розвиток» у різних сферах науки суттєво не відрізняється і включає в себе певну форму зміни, особливий вид руху, якому притаманні закономірні, спрямовані, незворотні, якісні зміни матеріальних об'єктів [1, с. 555]. У більшості випадків слово «розвиток» асоціюється з прогресом, якісним просуванням уперед. Тому, коли ми говоримо про перспективи розвитку законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, ми передусім повинні мати на увазі створення ефективної системи нормативно-правових актів з прикордонних питань, яка буде відрізнятися своєю нормативною досконалістю.

Сьогодні проблема ефективності національного законодавства все частіше стає предметом обговорення учених-юристів: П.М. Рабіновича, Н.М. Оніщенко, В.Ф. Сіренка, Т.І. Тарахонича, Н.А. Дубини, О.В. Тарути, П.В. Кіндрата, С.В. Бобровника та інших. Законодавство з прикордонних питань також потребує окремої уваги із цього питання, адже від якісного законодавства залежить стан урегульованості суспільних відносин на державному кордоні, що прямо впливає на забезпечення рівня національної безпеки країни. Тому ми переконані в тому, що глибокий аналіз наукових підходів до формування ефективного законодавства не тільки допоможе винайти шляхи вдосконалення законодавства з прикордонних питань, а й ляже в основу конкретних рекомендацій щодо подальшого розвитку законодавства, що регулює ОСД ДПСУ.

Термін «ефективність» походить від латинського слова «effectus» – ефект, означає «результат, наслідок яких-небудь причин, заходів, дій» [2, с. 214]. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, «ефективність – це відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його одержання» [3, с. 142].

У юридичній літературі поширеною є точка зору, що ефективність законодавства – це співвідношення реальних результатів здійснення закону з його метою [4, с. 171]. Така позиція, на нашу думку, є безсумнівною, оскільки цілком очевидно, що прийнятий нормативно-правовий акт повинен у своїй дії відповідати меті його прийняття, інакше від такого



правового документа не буде очікуваного ефекту, а отже, в результаті суспільні відносини, на які він був спрямований, залишатимуться нерегульованими. Іншими словами, ефективність законодавства є тією його необхідною характеристикою, яка свідчить про здатність права вирішувати відповідні соціально-правові проблеми.

Важливість пошуку подальших перспектив розвитку законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, зумовлює необхідність детального розгляду підходів до визначення ефективного законодавства як бажаної в майбутньому характеристики нормативно-правової бази з прикордонних питань.

Досліджуючи проблему ефективності, П.М. Рабінович розглядає юридичну та загальносоціальну ефективність закону [4, с. 172]. Згідно з науковою позицією вченого, юридична ефективність настає, коли зміст мети закону становлять саме юридичні наслідки, зокрема зміни у правовому статусі певної групи осіб або у конкретних правах та обов'язках персоналізованих суб'єктів. У всіх же інших випадках можна говорити про загальносоціальну ефективність закону [4, с. 172].

У свою чергу, Н.М. Оніщенко проблему ефективності законодавства пропонує досліджувати з урахуванням таких чинників: законодавчий процес; якість закону; професіоналізм нормотворців; інтеграційні процеси [5, с. 20].

Схожої думки дотримуються в науковій праці Н.А. Дубина та О.В. Тарута. Серед умов, необхідних для забезпечення ефективності законодавства, вони називають відповідність змісту правових норм сучасним умовам суспільного життя; якість нормотворчої діяльності; урахування суспільної думки, з метою уникнення можливих протиріч у суспільстві; узгодженість правових норм і відсутність протиріч між ними, здійснення систематизації законодавства [6, с. 25].

Слушною є також думка П.В. Кіндрата, який до таких критеріїв ефективності законодавства, як соціальна ефективність законодавства та якість законодавства, згаданих вище, додає соціально корисний характер результату дії правової норми, що виражається в матеріальних витратах людської енергії й часу для досягнення цілей [7, с. 57].

Досліджуючи різні наукові підходи до визначення ефективності законодавства, варто також згадати позицію В.Ф. Сіренка, який до складу елементів ефективності правової норми включив такі: соціальні потреби, що намагаються задовольнити за допомогою нормативно-правових актів; якість і кількість правових засобів і їх спроможність задовольнити соціальні потреби; перспективність напрямів удосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб за допомогою правових засобів [8, с. 12–13].

Підсумовуючи вищезазначені позиції, можна стверджувати, що ефективність законодавства є доволі важливою його властивістю, що відображає здатність нормативно-правових актів вирішувати соціально-правові проблеми, забезпечуючи при цьому належне правове регулювання суспільних відносин у будь-якій сфері. Тому перспективними напрямками подальшого розвитку законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, на нашу думку, є створення ефективної нормативно-правової бази з прикордонних питань, яка забезпечить якісне правове підґрунтя для діяльності підрозділів Держприкордонслужби.

З огляду на зазначене, основними умовами для формування ефективного законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, пропонуємо вважати такі:

- створення достатньої кількості правових документів у сфері діяльності ДПСУ, які б відповідали соціальній необхідності й обстановці, що складається на державному кордоні;
- забезпечення високої якості змісту нормативно-правових актів, які регулюють ОСД ДПСУ;
- вироблення науково обґрунтованих перспективних планів і концептуальних підходів до подальшого розвитку законодавства, що регулює ОСД ДПСУ.

Коли говорять про розвиток будь-якого законодавства, завжди опираються на дві категорії, органічне поєднання яких і призводить до бажаної досконалості й еволюції правових документів. Це категорія кількості та якості нормативно-правових актів.



В умовах побудови ефективної нормативно-правової бази з прикордонних питань кількісний показник відіграє велику роль, адже певній якісній визначеності предмета завжди відповідає не абияка кількісна визначеність, а лише необхідна [9, с. 104]. Тому, щоб забезпечити високу якість законодавства, яке регулює ОСД ДПСУ, необхідно мати достатню кількість правових документів.

На сьогоднішній день особливої актуальності набуває питання, як створити дієве законодавство у сфері діяльності Держприкордонслужби з такою кількістю нормативно-правових актів, яка зможе належним чином урегулювати увесь спектр суспільних відносин на державному кордоні.

Чинна нормативно-правова база з прикордонних питань представлена великою кількістю правових документів, серед яких 10% займають акти вищої юридичної сили, 5% – укази Президента України, 15% – постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, 30% – накази та розпорядження Міністра внутрішніх справ та Адміністрації Державної прикордонної служби України, 40% – накази керівників регіональних управлінь, органів охорони державного кордону, а також інших органів управління Державної прикордонної служби України.

Таке відсоткове співвідношення не викликає особливих питань і є логічним для будь-якого галузевого законодавства, у тому числі й для законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, де норми законів деталізуються в підзаконних і локальних нормативно-правових актах, питома вага яких є суттєвою з урахуванням необхідності детального правового регулювання особливих функцій прикордонного відомства щодо забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її виключній (морській) зоні.

Однак проведений нами детальний аналіз повноти і ступеня врегульованості правом суспільних відносин у сфері діяльності Держприкордонслужби України свідчить про наявність, з одного боку, прогалин у нормативному регулюванні окремих питань на державному кордоні, з іншого боку, демонструє колізії та протиріччя в прикордонному законодавстві. У цьому випадку кількісні показники не узгоджуються з належною якістю законодавства, що є однією з головних причин його недостатньої ефективності.

Серед конкретних якісних недоліків законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, частіше за все зустрічаються такі: наявність неупорядкованого громіздкого нормативного масиву, що містить норми, які є застарілими, дублюють і суперечать одна одній (наприклад, Статут Державної прикордонної служби України з охорони державного кордону України від 27.08.2004 № 634 в частині 1 містить застарілі приписи, які частково втратили чинність; Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442 суперечить Закону України «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 в частині, що стосується координаційних повноважень Міністра внутрішніх справ, тощо); правова нерегульованість окремих питань щодо діяльності підрозділів відомства (наприклад, відсутня правова регламентація диференціації завдань, що виконуються прикордонниками в загрозливий період в умовах особливого періоду під час воєнних (збройних) конфліктів, а також не зазначена сутність оперативного підпорядкування сил і засобів ДПСУ; не врегульовано повною мірою питання взаємодії прикордонних підрозділів з іншими правоохоронними органами та іншими військовими формуваннями під час охорони й захисту державного кордону тощо); відсутність уніфікованої правової регламентації категорійного апарату (наприклад, існує велика кількість термінів, якими керуються під час організації оперативно-службової діяльності та які не закріплені у правових документах, понятійний апарат у сфері взаємодії також потребує нормативної регламентації тощо); декларативність нормативних актів (наприклад, Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 містить положення щодо повноважень прикордонників у сфері запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким зараховано до компетенції ДПСУ, однак інформація щодо назви правових документів і номерів статей, відповідно до яких правопорушники притягуються



до юридичної відповідальності, відсутня) тощо. У контексті зазначеного дослідження та винайдення необхідних шляхів якісного перетворення законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, видається доволі актуальним.

За результатами аналізу наукових джерел можна виділити дві основні позиції щодо трактування якості законодавства. Представники першої позиції, розглядаючи якісні властивості нормативних актів, говорять передусім про їх відповідність суспільним потребам. Так, Н.М. Оніщенко виділяє два основні аспекти якості законодавства: соціальний і юридичний. Соціальний аспект проявляється у відповідності правової норми основним напрямкам розвитку суспільства та відповідності її реальним умовам життя. Зміст юридичного аспекту полягає в тому, що нормативні документи повинні бути законними, відповідати принципам демократії й соціальної справедливості [5, с. 20]. Друга позиція передбачає обов'язкову наявність сукупності ознак, що становлять власне саму якість. Зокрема, Л.М. Легін називає такі властивості (ознаки) якісного закону: властивості, що характеризують закон як форму і джерело права; властивості, що характеризують правову норму як зміст закону. У цьому випадку вчена говорить про відповідність форми та змісту нормативно-правового акта, які і є основою правового документа високої якості [10]

З огляду на вищезазначене, можемо констатувати, що необхідними умовами побудови якісного законодавства, яке регулює ОСД ДПСУ, є забезпечення довершеності форми та змісту правових документів з обов'язковим дотриманням правил і методів нормотворчості й систематизації, а також їх відповідність обставині та новим загрозам на державному кордоні.

Багато недоліків у нормативно-правовій базі з прикордонних питань, на нашу думку, викликані також відсутністю чіткої та ясної, заснованої на наукових рекомендаціях загальної концепції розвитку законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, яка б змогла чітко визначити вектор його подальшої розбудови й удосконалення, забезпечивши при цьому його цілісність, чітку структуру, мобільність, стабільність і відповідність обставині, що складається на державному кордоні.

Сьогодні вироблення концепцій розвитку законодавства є доволі поширеною практикою. Так, досліджуючи проблеми земельного законодавства, В.Д. Сидор запропонувала Концепцію його розвитку [11, с. 470-474], А.А. Гетьман – Концепцію розвитку екологічного права та законодавства [12, с. 165–173]. Свого часу також Концепція кодифікації інформаційного законодавства України була представлена авторським колективом Науково-дослідного центру правової інформатики з правами Науково-дослідного інституту Національної академії правових наук України в науковому журналі «Інформація і право», а розвиток корпоративного законодавства України розвивався на підставі Концепції від 03.10.2007, затвердженої Радою комітету корпоративного права Асоціації правників України.

Безумовно, такий концептуальний підхід має базуватись на обов'язковому поєднанні юридичних і спеціально прикладних знань у галузі діяльності прикордонного відомства, повинні розроблятися комплексні теоретичні підходи до подальшого розвитку законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, та рекомендації щодо його оптимізації.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна резюмувати, що перспективами розвитку законодавства, яке регулює ОСД ДПСУ, є формування досконалої системи нормативно-правових актів, здатної ефективно врегульовувати суспільні відносини на державному кордоні.

Основними умовами для формування ефективного законодавства у сфері діяльності Держприкордонслужби, на нашу думку, є забезпечення достатньої кількості й високої якості нормативно-правових актів з прикордонних питань, а також розроблення Концепції розвитку законодавства, що регулює ОСД ДПСУ.



Список використаних джерел:

1. Філософський енциклопедичний словник / В.І. Шинкарук, Є.К. Бистрицький, М.О. Булатов. Київ: Абрис, 2002. 751 с.
2. Словник іншомовних слів / уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. Київ: Наукова думка, 2000. 683 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. 9-е вид., зі змінами. Львів: Край, 2007. 192 с.
5. Оніщенко Н.М. Гармонізація правової системи України як чинник забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Університетські наукові записки. 2008. № 4(28).
6. Дубина Н.А., Таруга О.В. Проблеми ефективності законодавства України. Право і безпека. 2015. № 2 (57).
7. Кіндрат П.В. Ефективність законодавства: понятійно-термінологічний аспект. Правова інформатика. 2014. № 3 (43).
8. Сіренко В.Ф. Визначення ефективності законодавства: методологічні підходи. Законодавство: проблеми ефективності. Київ: Наукова думка, 1995. С. 3–13.
9. Філософія: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С.П. Щерба, В.К. Щедрін, О.А. Заглада; за заг. ред. С.П. Щерби. Київ: МАУП, 2004. 216 с.
10. Легін Л.М. Поняття та критерії якості закону: проблеми визначення. URL: <http://oaji.net/articles/2016/3229-1463726041.pdf>.
11. Сидор В.Д. Теоретичні проблеми розвитку земельного законодавства України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Одеська юридична академія. Одеса, 2012. 499 с.
12. Гетьман А. Концепція розвитку екологічного права та законодавства як передумова забезпечення національної екологічної політики. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 2. С. 165–173.

БІРЮКОВА А. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адвокатської
майстерності та міжнародної
юридичної практики
(Академія адвокатури України)

УДК 347.965.1

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ АДВОКАТУРИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті викладено результати авторського дослідження функцій адвокатури в умовах глобалізації. Аргументується думка, що виокремлення функцій повинно враховувати статус адвокатури й об'єкти її впливу. У зв'язку із цим запропонована авторська класифікація функцій адвокатури на трьох рівнях.

Ключові слова: адвокатура, функції адвокатури, захист, представництво, юридичний консалтинг.

