

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы: Монография. –М.: Изд-во НОРМА, 2001. –496 с.
2. Криминология: Учебник /Под ред. А.И. Долговой. – М.: Юристъ, 1997. –678 с.
3. Литвинова Г.П., Литвинов О.М. Профилактика злочинів: управлінський аспект. Нормативно-правові аспекти та коментарі. –Херсон: Айлант, 2001. –88 с.
4. Ермаков К.К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел: Лекция. –М.: Академия МВД СССР, 1971. –24 с.
5. Актуальні проблеми діяльності ОВС по попередженню, розкриттю та розслідуванню злочинів: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. –Ч.П. Проблеми розслідування та розкриття злочинів: м. Одеса, 19-20 жовтня 2000 р. –Одеса: НДРВВ ОІВС, 2000. –244 с.
6. Социальная профилактика правонарушений в социалистическом обществе /Под ред. Д.А. Керимова. –М.: Госполитиздат, 1978. –142 с.
7. Білий П.М., Баранов С.О. Основи профілактики

злочинів на транспорті: Навчальний посібник. –УКРІН-ФОРМ, 2001. –196 с.

8. Игошев К.Е., Шмаров И.В. Социальные аспекты предупреждения правонарушений. –М.: Высшая школа, 1980. –230 с.

9. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні: Дис... канд. юрид. наук. –Харків, 2002. –276 с.

10. Адміністративне право України: Підручник /Ю.П. Битяк, В.В. Богущький, В.М. Гаращук та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. –Харків: Право, 2000. –520 с.

11. Курс криминології. Загальна частина: Підручник: У 2 кн. /О.М. Джужа, П.П. Михайленко, О.Г. Кулик та ін.; За заг. ред. О.М. Джужи. –К.: Юрінком Інтер, 2001. –352 с.

12. Криминологія: Загальна та Особлива частини: Підручник /Л.М. Даньшин, В.В. Голіна, О.Г. Кальман, О.В. Лисодед; За ред. І.М. Даньшина. –Харків: Право, 2003. –352 с.

*Надійшла до редакції 16.01.2004*

МАКАРЕНКО А.Н. СУБ'ЄКТИ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Рассмотрена классификация, функции субъектов профилактики правонарушений, в частности, органов внутренних дел.

\*\*\*

MAKARENKO A.N. SUBJECTS OF PREVENTIVE MAINTENANCE OF OFFENCES

Classification, functions of subjects of preventive maintenance of offences, in particular, of law-enforcement agencies is considered.



**М.Ф. МОМОТ**

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК 351.83:336.225

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОБОТИ З ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ТА ПІДРОЗДІЛАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Розглянуті ознаки якості і властивості правового регулювання роботи з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації.

В умовах побудови правової, демократичної держави оцінка надзвичайно важливих економічних, політичних, національних, культурних та інших соціальних процесів неможлива без врахування впливу на них права та його

нормативної юридичної форми – законодавства і підзаконних нормативно-правових актів. Категорія "правове регулювання" широко використовується в науці, однак трактується вона не однозначно. В теорії права та галузе-

вих науках існують різні підходи щодо розуміння означеного явища. Ось деякі з них: 1) результативний, нормативно-організаційний вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) з метою їх впорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб [1, с.145]; 2) встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [2, с.28-29]; 3) здійснюваний за допомогою норм права і сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини [3, с.8-11]; 4) сукупність різних форм та методів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, який здійснюється з метою підпорядкування цієї поведінки встановленому у суспільстві правопорядку [4, с.19-20]; 5) впорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток, яке здійснюється за допомогою права і сукупності правових засобів [5, с.529]; 6) полягає лише в створенні та реалізації правових норм [6, с.36]; 7) розуміється як юридичний вплив держави на поведінку учасників суспільних відносин, здійснюваний в інтересах усього суспільства або певного колективу з метою підпорядкування поведінки окремих суб'єктів встановленому в суспільстві порядку [7, с.67-70]; 8) цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [8, с.257]; 9) щодо суспільних відносин – одна з форм впливу права на суспільні відносини, вплив за допомогою специфічно-правових засобів: норм права, правовідносин, актів реалізації права [9, с.381]; 10) юридична функція, що реалізується державою в процесі впливу на суспільні відносини і за допомогою якої поведінка учасників цих відносин приводиться у відповідність з вимогами і дозволами, котрі містяться в нормах права, легальність та обов'язковість яких підтримується суспільством і забезпечується можливістю застосування владної сили держави [10, с.437]; 11) здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [11, с.40-45].

Зазначене вище дозволяє виділити наступні ознаки, якості і властивості правового регулювання роботи з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації: це різновид соціально-державного регулювання; має цілеспрямований, організований за своєю спрямованістю, результативний характер; за його допомогою відносини між суб'єктами і об'єктами управління набувають правової форми; має конкретний характер, завжди пов'язане з реальними відносинами, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного регулятора; воно гарантує доведення норм права до їх виконання; реалізується в інтересах суспільства; має за мету вплив на поведінку суб'єктів і об'єктів управління правоохоронної діяльності в сфері оподаткування населення; здійснюється за допомогою норм права та актів реалізації права.

Отже, своєрідність правового регулювання полягає в

тому, що воно, по-перше, відповідно до своєї соціальної природи є таким різновидом соціального регулювання, який має цілеспрямований, організований, результативний характер, а, по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституційного утворення – регулятора.

Дослідження проблеми правового регулювання роботи з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації передбачає, перш за все, з'ясування кола суспільних відносин, які в ній виникають, тобто визначення предмета правового регулювання. Ним охоплюються усі суспільні відносини, які об'єктивно, за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу і в даних соціально-політичних умовах потребують такого впливу, що здійснюється за допомогою юридичних норм та всіх інших юридичних засобів, які утворюють механізм правового регулювання [12, с.60]. Наявність специфічної групи суспільних відносин в зазначеній сфері, суб'єктами яких є державні службовці та інші категорії працівників викликає необхідність їх нормативно-правової регламентації. Суттєва особливість суспільних відносин, які регулюються правом, полягає також у тому, що вони можуть бути предметом правового впливу лише остільки, оскільки є вольовими відносинами, тобто виражаються у вольовій поведінці людей. Таким чином, безпосереднім предметом правового регулювання є вольова поведінка учасників суспільних відносин, через яку тільки і можна здійснювати відповідний вплив. Виходячи з цього, до предмета правового регулювання кадрової роботи можна віднести суспільні відносини, які виникають з приводу здійснення цієї діяльності: підбір і розстановка кадрів, оцінка їх діяльності тощо.

Не менш актуальним, стосовно дослідження проблем правового регулювання кадрової роботи в податкових органах, постає питання про методи правового регулювання, тому що з конкретним предметом правового регулювання пов'язаний відповідний метод, і їх єдність є цілком закономірною. Крім того, як свідчить нормотворча практика, ефективне регулювання можливе лише за умов суворої відповідності предмета та метода регулювання. Метод правового регулювання – це сукупність способів впливу норм даної галузі права на поведінку людей, на врегульовані цією галуззю суспільні відносини. Метод правового регулювання обіймає наступні елементи: 1) специфічний спосіб взаємозв'язку прав і обов'язків між учасниками правовідносин; 2) ту або іншу сукупність юридичних фактів, які є підставою виникнення, зміни чи припинення правовідносин; 3) особливі способи формування змісту прав і обов'язків суб'єктів права; 4) санкції, способи і процедури їх застосування. Виділяють чотири методи правового регулювання: імперативний (авторитарний) – метод владних приписів, заснований на заборонах, обов'язках, покаранні; диспозитивний (автономний) – метод рівності сторін, координації, заснований на дозволах; заохочувальний – метод винагороди за поведінку;

рекомендаційний – метод поради здійснення конкретної бажаної для суспільства і держави поведінки [13, с.334].

Розглядаючи методи правового регулювання в сфері кадрової роботи органів та підрозділів податкової служби, слід звернути увагу на два визначальні методи: метод субординації та метод координації. Так, першому властиві владно-імперативні засади, де одна сторона має владні повноваження, інша ж є підпорядкованою. Другий базується на юридичній рівності сторін у відносинах, коли сторони мають право самостійно обрати варіант поведінки в межах, встановлених правовою нормою.

Виходячи з положень загальної теорії права, досліджувати питання правового регулювання кадрової роботи можна, тільки звернувшись до проблеми механізму правового регулювання. Вперше в юридичну літературу термін “механізм правового регулювання” запровадив та розкрив його зміст С.С. Алексєєв. Він визначає його як систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, і відносить до його елементів юридичні норми, правові відносини, акти реалізації суб’єктивних юридичних прав та обов’язків, акти застосування права, а також деякі додаткові елементи – індивідуальні акти, правоположення практики тощо [1, с.150]. Тобто, до цього переліку включаються всі правові явища, які справляють певний регулюючий вплив на суспільні відносини. На нашу думку, механізм правового регулювання службово-трудових відносин включає систему норм різних галузей права і методів, форм юридичного впливу на суб’єкти та об’єкти управління з метою досягнення ефективної їх діяльності.

В юридичній літературі звертається увага на те, що категорія механізму правового регулювання є досить місткою і багатогранною, яка допускає різні підходи і дозволяє розглядати її в різних аспектах. Головне ж, в чому виявляється його зміст, – це переведення правових принципів у впорядкованість суспільних відносин [14, с.395]. Зазначений механізм включає три головні стадії: стадію формування і загальної дії юридичних норм, яка передбачає тісний зв’язок права з державою, єдність і взаємозв’язок права і держави за одночасної їх відносної самостійності; стадію виникнення на основі юридичних фактів у конкретних суб’єктів прав та обов’язків – правовідносин як індивідуалізованої міри поведінки. Цій стадії нерідко передують факультативна стадія – застосування права, без якої правовідносини виникнути не можуть. Вона має місце тоді, коли існує правова патологія в формі спору про право або правопорушень; здійснюється оперативно-виконавча, державно-владна організуюча діяльність; стадію реалізації прав та обов’язків, здійснення їх у практичній поведінці, діяльності суб’єктів права.

Крім правових норм до системи правового регулювання кадрової роботи в органах та підрозділах податкової служби належать також і правовідносини. Що стосується так званих “внутрішніх кадрових правовідносин”, то їх суб’єктами в органах та підрозділах податкової служби є: з однієї сторони – керівник органу, підрозділу чи

служби Державної податкової адміністрації України працівник кадрового підрозділу; з іншого – працівник ДПА. Об’єктом (предметом) внутрішніх кадрових правовідносин виступають відносини щодо: прийому та звільнення з роботи; просування по службі, присвоєння звань, атестації, нагородження чи накладення дисциплінарних стягнень тощо.

Важливим питанням, яке слід врахувати під час визначення цілей правового регулювання роботи з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації України, є узгодження їх щодо різних ланок управління як одного рівня, так і по вертикалі. Вказана особливість зумовлена значною кількістю органів управління в сфері оподаткування та багатоглановістю їх завдань. Окрім визначення цілей, вихідним, первинним у встановленні змісту правового забезпечення роботи з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації України є принцип найбільш повного задоволення суспільного інтересу. Звичайно, що в діяльності державних службовців податкових органів на перше місце виходить інтерес публічний: “Законоі і підзаконні нормативні акти покликані сприяти вдосконаленню управління у всіх сферах державного життя, державному регулюванню для забезпечення публічних інтересів” [15, с.18] – проте й приватні інтереси окремих громадян тут відкидати не слід, більше того, необхідно намагатись задовольняти їх якнайповніше. Так, у Стратегічному плані розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року передбачено: 1) створення умов для партнерських взаємовідносин податкової служби з платниками податків; 2) впровадження програми якісного обслуговування платників податків шляхом надання своєчасних та висококваліфікованих послуг щодо забезпечення їх формами податкової звітності, інструкціями щодо їх заповнення, створення ефективної системи приймання і обробки форм податкової звітності, телефонної інформаційно-довідкової служби та всебічне використання ресурсів мережі Інтернет в роботі з платниками податків; 3) розробка та впровадження програм проведення періодичних опитувань платників податків щодо оцінки їх стосунків з державною податковою службою України та розробка процедури врахування та оприлюднення результатів опитувань; 4) доведення до громадськості актуальної, достовірної та повної інформації щодо діяльності податкових органів, системи оподаткування, стану наповнення дохідної частини бюджетів і державних цільових фондів; 5) забезпечення справедливого та неупередженого ставлення до всіх платників податків б) впровадження стандартизованих та прозорих форм і методів обслуговування платників податків [16].

Окрім, виявлення соціальних потреб та інтересів для чіткого цілеспрямованого правового впливу важливим є встановлення можливостей їх задоволення. Не заперечним є те, що юридичні можливості відповідних законодавчих органів та органів державного управління при нормотворенні в межах компетенції кожного органу не є перешкодою для задоволення цих інтересів. Для реаліза-

щї будь-якої норми необхідна чїтка структура державних органїв, надїлених відповідними владними повноваженнями, якї її будуть застосовувати. Окрїм цього, часто її фїнансовї можливостї здїйснення проектїв значною мїрою визначають дїєвїсть нормативних актїв, у чому ми неодноразово пересвідчувались протягом останнїх рокїв державотворення в Україні. Таким чином, для чїткої дїї правового забезпечення роботи з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації України необхідним є виявлення та чїтке фіксування реально існуючих залежностей між необхідністю задоволення нагїрих суспїльних потреб та інтересїв і можливостями їх задоволення через цїлеспрямовану дїяльність органїв управління. І саме правове регулювання як засїб впорядкування і нормування суспїльних вїдносин, що виникають в рїзних галузях суспїльного життя, виступає в якостї універсального механїзму виявлення та реалїзації рїзноманїтних суспїльних потреб та інтересїв [17, с.33]. Отже, метою правового регулювання роботи з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації є формування високопрофесїйного, стабільного та оптимально збалансованого кадрового складу органїв податкової служби.

Завдання правового регулювання роботи з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації України рїзноманїтнї. В узагальненому виглядї вони зводяться до забезпечення точного розподїлу функціональних ролей працівникїв, їх прав та обов'язкїв, створення системи взаємозв'язку службово-трудоких вїдносин; розмежування і розподїлу збору, обробки інформації й направлення результатїв її аналізу; раціональної побудови системи прийняття рїшень і точного співвїднесення її з інститутом вїдповідальностї; нормативного визначення компетенції посадових осіб під час прийняття ними управлїнських рїшень; упорядкування: розподїлу часу, необхідного для виконання трудових функцій державними службовцями податкових органїв; зв'язку результатїв праці з точними критерїями її оцїнки, в тому числї з мїрою оплати, системою морального заохочення та її.

Таким чином, особливїсть правового регулювання кадрової роботи в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації України полягає в тому, що: по-перше, кадрова робота їз працівниками Державної податкової адміністрації України, державних податкових адміністрацій в Автономній Республїці Крим, областях, мїстах Києвї та Севастополї, державних податкових инспекцїях в раїонах, мїстах (крїм мїст Києва та Севастополя), раїонах у мїстах здїйснюється вїдповідно до законодавства про державну службу та вїдповідних підзаконних актїв; по-друге, кадрова робота їз працівниками податкової мїліції здїйснюється вїдповідно до законодавства, яке регулює порядок проходження служби особами рядового та начальницького складу органїв внутрїшнїх справ та вїдповідних вїдомчих нормативних актїв МВС України.

Отже, правове регулювання системи управління з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації направлїне на: забезпечення службово-

трудоких вїдносин, що складаються мїж роботодавцем, яким виступає Державна податкова адміністрація України, державнї податковї адміністрації в Автономній Республїці Крим, областях, мїстах Києвї та Севастополї, державнї податковї инспекції в раїонах, мїстах та працівником; захист прав та законних інтересїв працівникїв податкових органїв що припиняють трудовї вїдносини; дотримання, виконання та використання норм дїючого законодавства в сферї службово-трудоких вїдносин; розробка та затвердження локальних нормативних і ненормативних актїв органїзаційного, органїзаційно-розпорядчого та економічного характеру; підготовку пропозицій щодо змїни дїючих або вїдмінї застарїлих, що фактично втратили силу нормативних актїв з питань роботи з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації.

На нашу думку, існує три напрямки дїяльностї щодо удосконалення права в сферї кадрового забезпечення державної служби в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації України. По-перше, це дослїдження вїдповідних структур і процесїв з метою визначення та пізнання властивих їм закономірностей та розробки на данїй основї правових норм, необхідних для удосконалення системи проходження служби персоналом ДПА. По-друге, вивчення практикї функціонування державної служби, для пізнання того, чи є вона ефективною, та намїтити шляхи її вдосконалення. По-третє, проведеної соціологїчних дослїжень з метою визначення ефективностї чинної правової системи державної служби в органах та підрозділах ДПА, розуміння механїзму впливу правових норм на людей, а також удосконалення певних правових вїдносин і процедур.

Отже, нормативно-правове регулювання роботи з персоналом в органах та підрозділах Державної податкової адміністрації необхідно розумїти як цїлеспрямовану дїяльність суб'єктїв нормотворчого процесу щодо врегулювання та впорядкування засобами юридичної техніки суспїльних вїдносин, якї виникають з приводу професїйної орієнтації, вїдбору, навчання, призначення, просування по службї, перепідготовки та пїдвищення квалїфікації працівникїв органїв та підроздїлїв податкової служби.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Теория права. –М.: Изд-во БЕК, 1994. –224 с.
2. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношения. –М.: Юрид. лит., 1961. –387 с.
3. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. –М.: ВНИИ МВД СССР, 1982. –112 с.
4. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. –М.: Юрид. лит., 1972. –258 с.
5. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник

- Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел. 2000. –704 с.  
6. Знаменский Г.П. Хозяйственный механизм и право. –Киев: Вища шк., 1988. –371с.  
7. Голосниченко И.П. Правовое регулирование административно-процессуальных действий, осуществляемых органами внутренних дел // Актуальные проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел в условиях развитого социализма – К., 1983. –С.67-70.  
8. Теория государства и права /Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. –М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. –570 с.  
9. Комаров С.А. общая теория государства и права: Учебник. –М.: Юрайт, 1998. –416 с.  
10. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник /Под ред. В.А. Козбаненко. –М.: Статут, 2000. –912 с.  
11. Никитский В.И., Глазирин В.В. Общие законы управления и правовое регулирование // Советское госу-

- дарство и право. –1978. –№ 9. –С.40-45.  
12. Комзюк А.Т. Административный примус в правоохоронній діяльності міліції України: Дис... доктор юрид. наук: 12.00.07. –Х., 2002. –408 с.  
13. Теория государства и права: Учебник /Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. –М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. –640 с.  
14. Общая теория права и государства: Учебник /Под ред. В.В. Лазарева. –М.: Юристъ, 1996. –472 с.  
15. Ноздрачев А.Ф., Пронина В.С., Хангельдыев Б.Б. О развитии административного законодательства // Государство и право. –1996. –№ 7. –С.13-21.  
16. Наказ ДПА "Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року" від 7.04.2003 р., № 160.  
17. Сиренко В.Ф. Проблема интереса в государственном управлении. –К.: Наук. думка, 1980. –239 с.

*Надійшла до редколегії 08.04.2004*

**МОМОТ Н.Ф. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАБОТЫ С ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ АДМИНИСТРАЦИИ**  
Рассмотрены признаки качества и свойства правового регулирования работы с персоналом в органах и подразделениях Государственной налоговой администрации.

\*\*\*

**MOMOT N.F. NORMATIVE-LEGAL REGULATION OF WORK WITH THE PERSONNEL IN ORGANS AND DIVISIONS OF THE STATE TAX ADMINISTRATION**  
Attributes of quality and property of legal regulation of work with the personnel in organs and divisions of the State tax administration are considered.



**В.Й. РАЗВАДОВСЬКИЙ**

*канд. юрид. наук*

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК 343.346

## **ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ НА ТРАНСПОРТІ**

Розглянуто зміст охорони громадського порядку як складової частини транспортної безпеки.

Статтею 1 Закону України "Про транспорт" [1] визначено, що транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва у перевезеннях. У статті 4 Закону зазначено, що функціонування транспорту повинно бути безпечним і обов'язок щодо забезпечення цього покладено на органи державного управління.

Аналіз історичного аспекту напрацювань науковців, які досліджували проблему визначення змісту безпеки,

складових національної безпеки, а також відповідних положень чинного законодавства [2-6] свідчить, що спільним для них є положення про спрямованість національної безпеки на захист від певних загроз. Цінним є висновок про те, що головною (стратегічною) метою національної безпеки є забезпечення захисту: природи, людини – її прав і свобод, соціальних та національних цінностей суспільства держави – її суверенітету, територіальної недоторканості та політичної незалежності [5, с. 14]. Головними об'єктами національної безпеки визначені: громадянин (його прав