

К., 2005. 14. Шестаков С. В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2003. 15. Уманский Я. М. Советское государственное право: Учебник для юрид. вузов. М., 1960. 16. Мазохина А. Г. Свобода личности и основные права граждан. М., 1965. 17. Бережнов А. Г. Права личности: некоторые вопросы теории. М., 1991. 18. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс: Учебник. Х., 2001. 19. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. К., 2003.

Надійшла до редакції 10.04.07

Д. В. Лісний

ПРАВОВІ ОСНОВИ ВНУТРІШНЬОСИСТЕМНИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Становлення і розвиток України як демократичної, правової держави, її інтеграція у світову співдружність, формування засад сучасного громадянського суспільства є неможливими без фундаментального науково обґрунтованого оновлення національного законодавства, створення досконалої правової системи для забезпечення захисту прав і свобод громадян. Сьогодні діяльність правоохоронних органів держави базується на розгалуженому законодавчому і нормативно-правовому рівнях, має свої специфічні пріоритети, основними з яких є боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [1, с. 28–29]. Деякі питання правових основ внутрішньосистемних відносин в органах внутрішніх справ України розглядалися в працях М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, Н. П. Матюхіної, С. В. Петкова, а також в працях інших вчених, але вони потребують подальшого вивчення.

Забезпечення громадського порядку та протидія злочинності не завжди відповідають змінам економічної, демографічної та політичної ситуації, появам нових видів і форм кримінальної активності.

Цілеспрямоване регулювання внутрішньосистемного управління в органах внутрішніх справ вимагає звертання до таких законодавчих актів, як: Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ «Про міліцію»; Закон України від 18.02.1992 року № 2135-ХІІ «Про оперативно-розшукову діяльність»; Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-ХІІ «Про військовий обов'язок і військову службу»; Закон України від 26.03.1992 року № 2235-ХІІ «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України»; Закон України від 22.02.2006 року № 3460-IV «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України».

Нині, у зв'язку із прийняттям Конституції України, у нормах якої одержали оптимальне співвідношення ідеологія, мораль і право, останнє знайшло не інструментальне, а справді регулююче значення й можливість впливати на управління. Це надає можливість по-новому, на законодавчій базі підійти до процесу персона-

лізації внутрішньосистемних управлінських відносин в органах внутрішніх справ.

Статтею 3 Конституції України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю в Україні [2]. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. При цьому ніяка посадова особа не може нелегітимним образом привласнити собі владу. Ці конституційні положення вимагають рішуче здійснювати гуманізацію виконання службових обов'язків усіма державними службовцями і посадовими особами, включаючи співробітників органів внутрішніх справ. Важливим складовим елементом гуманізації влади, на нашу думку, повинні виступати заходи щодо персоналізації управлінських і правових відносин.

Конституція України проголошує державні гарантії захисту й заступництва своїм громадянам за межами України. У ст. 21 Конституції зафіксовано, що права й свободи людини належать персонально кожному від народження, визнаються Україною абсолютними й невідчужуваними. Права й свободи людини визначають зміст і порядок застосування законів й інших нормативно-правових актів. Звідси випливає висновок, що вся правоохоронна діяльність і її складова частина – внутрішньосистемні управлінські відносини в одній зі структур правоохоронних органів – органах внутрішніх справ України – повинні бути максимально персоналізовані як відносно населення, так і особового складу органів внутрішніх справ.

Така постановка питання вимагає від співробітників органів внутрішніх справ чуйного й уважного ставлення до кожної скарги й заяви, поведження з підозрюваними й правопорушниками в суворій відповідності із законом, не допускаючи порушення прав і свобод усіх учасників адміністративної, оперативної-розшукової й кримінально-процесуальної діяльності.

При цьому кожний громадянин України має право на визнання його правосуб'єктності й вправі захищати свої права й свободи всіма способами, що не суперечать закону, включаючи необхідну оборону. Звідси випливає висновок, що кожний випадок застосування зброї або інших примусових заходів співробітником органів внутрішніх справ відносно громадянина, що не зробив правопорушення, повинен розглядатися як злочин проти особистості з усіма наслідками, що випливають звідси [2].

Реформування системи управління людьми неможливо без врахування норм права. Саме норми права покликані створити юридичну базу такого управлінських комунікацій, що забезпечив

би фізичне, психічне, соціальне благополуччя людей, їхнє оптимальне поведіння на службі й поза нею.

Ефективним засобом рішення зазначених проблем є соціально-психологічні механізми персоналізації управлінських комунікацій. Впровадження їх у практику управління неможливо без врахування й удосконалювання правової політики держави. Аналіз правової політики держави дозволяє зробити висновок, що умови для реалізації персонального підходу до об'єктів і суб'єктів управління створюються.

Так, з метою поліпшення роботи правоохоронних та інших державних органів у галузі додержання прав і свобод людини і громадянина, захисту життя та здоров'я особи, підвищення рівня боротьби зі злочинністю, забезпечення громадського порядку в державі 20 грудня 2006 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджена Комплексна Програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки [3].

Поряд із проблемами реформування суспільства актуалізувалися питання, пов'язані з формуванням системи управління, що, з одного боку, повинна відповідати процесам конституційного розвитку політичних подій в умовах перехідного періоду до ринкових відносин, з іншого боку – вимогам правової культури, із третьої – правовим інтересам громадян, що мають статус суб'єктів і об'єктів управління.

У рішенні цих завдань важлива роль належить Закону України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІЗ «Про державну службу» [4]. Низка положень цього законодавчого акта є правовою основою персоналізації внутрішньосистемних управлінських і правових відносин у сфері державного управління. Зокрема, законодавче закріплення пріоритету прав, свобод і законних інтересів громадян перед інтересами держави; підконтрольності й підзвітності державних службовців; правової й соціальної захищеності; професіоналізму й компетентності; службової перспективи в кар'єрі; заохочення державних службовців і їхньої особистої відповідальності за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків і перевищення своїх повноважень.

Суттєве значення для персоналізації управлінських відносин має інститут атестації державних службовців [5, с. 40–50; 6]. Метою атестації є персональне визначення відповідності державного службовця займаній посаді й перспективи кар'єрного росту, оцінка рівня професійної підготовки, правової культури й здатності працювати із громадянами [7, с. 387–392]. Уявляється, що остання вимога (здатність працювати із громадянами) не може бути універсальною якістю й визначається персонально в кожного державного службовця з позиції персоналізації його контактів із

громадянами при рішенні службових завдань у межах конкретних посадових повноважень.

Досить персоналізованими є положення розд. 5 «Службова кар'єра» Закону України «Про державну службу». Вони стосуються переважного права на просування по державній службі державних службовців, що досягли найкращих результатів, ініціативних, постійно підвищуючих свій професійний рівень і зарахованих у резерв кадрів на висування. Як просування по державній службі шляхом обіймання вищестоящої посади, присвоєння більш високого кваліфікаційного класу, так і зарахування державного службовця в кадровий резерв вирішуються персонально й у певній мірі сприяють персоналізації внутрішньосистемних управлінських і правових відносин у державній службі.

Зростання злочинності, загострення оперативної обстановки, з одного боку, зниження життєвого рівня працівників правоохоронних органів, несприятливі умови несення служби, – з іншої, породили ситуацію соціальної непевності й незахищеності співробітників органів внутрішніх справ.

У цих умовах особливого значення набуває юридичне закріплення персоналізації управлінських відношень усередині органів внутрішніх справ, що виявиться правовою базою забезпечення особистої, професійної й соціальної захисту працівників міліції.

Сьогодні зміст, принципи, методи, норми управління в системі МВС, так само як і в інших державних інститутах, несуть у собі вантаж минулого, що акумулювалося в надрах командно-адміністративної системи управління. У зв'язку із цим гостро зростає необхідність науково обґрунтованих теоретичних і практичних підходів формування сучасної правової бази персоналізації відносин по службі суб'єктів і об'єктів управління в органах внутрішніх справ України [8].

Концептуальний, ідеологічний, правовий, моральний зміст зазначених нормативних актів виступає як базисний в процесі персоналізації учасників внутрішньосистемних управлінських комунікацій органів внутрішніх справ України. Це обґрунтовано тим, що як в Основному Законі держави, так і в законах, що регламентують діяльність міліції, втілені прогресивні правові, політичні, моральні ідеї й ціннісні орієнтири, що позитивно зарекомендували себе в практиці високорозвинених демократичних держав. Це ідея загальної законності й відповідальності, зміцнення громадської згоди народів і політичної стабільності, визнання вищою цінністю людини, її прав і свобод.

Конституційні положення, що реалізують орієнтацію, знайшли своє втілення в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність», що «закріплює систему правових гарантій законності при її проведенні». У Законі України «Про міліцію» принцип законності

також поставлений на перше місце [10]. Саме тому ці законодавчі акти в процесі свого застосування не можуть не сприяти персоналізації управлінських і правових відносин співробітників правоохоронних органів. Лейтмотивом становлення правової ментальності й правосвідомості працівників міліції суверенної України є відповідальність перед державою за свої дії щодо реалізації законних приписів і вимог – основного принципу Конституції України [2].

Однак, правоохоронні органи покликані максимально швидко відновити стабільність і порядок, а якщо він ще не порушений, але назріває – провести профілактичні заходи й не допустити правові конфлікти, докласти зусилля й утримати оперативну обстановку в контрольованих і керованих межах на основі найсуворішого дотримання законів. Це можливо лише за умови фізичного, психічного й соціального благополуччя самих співробітників органів внутрішніх справ, їх персональної включеності в службу, управлінські й правові відносини, що складаються в процесі виконання службових обов'язків.

Правовий статус працівників міліції передбачає реалізацію ними «функцій по охороні громадського порядку та забезпеченню суспільної безпеки» [10], що, власне кажучи, і означає підтримку соціальної стабільності, що немислима без особистої й професійної захищеності охоронців порядку. Ця ж ціннісна орієнтація звучить рефреном і в роз'ясненні законодавцем мети використання вогнепальної зброї, спеціальних засобів і фізичної сили співробітниками органів внутрішніх справ, які застосовуються, насамперед, з метою припинення суспільно небезпечних діянь і, отже, в ім'я якнайшвидшого відновлення правопорядку, а це неможливо без реалізації персонального підходу до кожного з них у процесі виконання обов'язків по службі.

У змісті законів, що регламентують діяльність правоохоронних органів, велика увага приділяється обов'язкам співробітників, що особливо актуально в персоналізації управління. Так, працівники органів внутрішніх справ, незалежно від займаної посади, місця, часу й інших обставин, «зобов'язані використати всю повноту представлених їм прав по припиненню правопорушень і затримці правопорушників, наданню допомоги нужденної в ній, охороні місця події, а також інформування найближчого органа внутрішніх справ» [10].

У Законі України від 25 березня 1992 року № 2232-ХІІ «Про військовий обов'язок і військову службу» та Законі України від 22.02.2006 № 3460-IV «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» [11; 12] уточнюються права, обов'язки і відповідальність осіб рядового, молодшого начальницького складу, середнього начальницького складу, старшого начальницького складу і вищого начальницького складу; конкретизуються особливості

проходження служби окремими категоріями осіб рядового і начальницького складу; формуються вимоги службової дисципліни.

Таким чином, прийняття найважливіших законодавчих актів, таких, як Конституція України, й інші вищевказані нормативні акти України, має важливе значення в персоналізації внутрішньосистемних управлінських відносин. Разом з тим, перераховані акти сприяють формуванню правосвідомості співробітників органів внутрішніх справ, визначають їхнє відношення до права, його інститутів, принципів, норм, суб'єктів і об'єктів права, у тому числі до себе й колег по службі.

Останнім часом глобальним напрямком діяльності правоохоронних органів є боротьба з корупцією [13; 14]. Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР «Про боротьбу з корупцією» визначає правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь.

Боротьба з корупцією здійснюється на основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб [15]. Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР «Про боротьбу з корупцією» є тим інструментом, що може нейтралізувати або припинити корупційні прояви на стадіях, коли вони ще не набули ознак відповідних складів злочинів, а також, коли наявні ознаки посадових злочинів очевидні й у силу свого відносно невисокого ступеня суспільної небезпеки дозволяють не вдаватися до мір кримінальної відповідальності й пов'язаним з ними складним і громіздким процесом розслідування і судового вирішення справ.

Необхідно нормативно врегулювати багато форм діяльності державного апарата, які зробили б неможливим або значно ускладнили корупційні прояви, поступово звузили сфери чиновницької сваволі, впровадили різні форми ефективного контролю прийняття нормативно-правових актів, рішень і відмов у прийнятті законних рішень, а так само стимулювали процес морального оздоровлення суспільства. Останнє тісно взаємопов'язана з кадровою політикою держави. Підбір і розміщення кадрів на відповідні пости повинні здійснюватися за принципом: порядність, професіоналізм, патріотизм. Невідповідність хоча б одному із цих принципів повинна бути перешкодою для призначення особи на державну службу.

У таких умовах посилення боротьби з корупцією є об'єктивною необхідністю, тому боротьба з нею, як і з будь-якими іншими суспільно-небезпечними проявами, повинна вестися на основі й у рамках закону. До прийняття Закону України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР «Про боротьбу з корупцією» законодавство України

передбачало лише кримінальну відповідальність за здійснення окремих корупційних діянь, зокрема за хабарництво, або проголошувало необхідність боротьби з корупцією, не визначаючи обов'язні правові й організаційні основи для попередження, виявлення й припинення її проявів, усунення її негативних наслідків.

Деякі питання, що мають значення для організації боротьби з корупцією в Україні, уперше знайшли відбиття в Законі України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ «Про державну службу», що вступила в силу 5 січня 1994 р. [16] У ньому були встановлені обмеження, пов'язані із проходженням державної служби, передбачені основні обов'язки державних службовців і етика їхнього поведіння. Однак, основної проблеми – установа конкретної відповідальності за здійснення конкретних корупційних правопорушень – цей Закон не вирішив: як і в багатьох інших законодавчих актах України, у його ст. 38 містилося лише стандартне декларативне положення – особи, винні в порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до діючого законодавства.

Особи, що скоїли корупційні діяння, не завжди можуть притягатися до кримінальної відповідальності. Для цього повинна бути певна підстава, що у кримінальному праві називається підставою кримінальної відповідальності, тобто склад злочину. Крім того, кримінальна відповідальність – найсуворіший строгий вид відповідальності, тому застосовуватися вона повинна як надзвичайний захід. Стандарти морального поведіння осіб, уповноважених на виконання функцій держави, повинні підтримуватися постійно за допомогою таких заходів впливу, які можуть бути застосовані за провини, що не є суспільно небезпечними, як злочини, а саме: заходів адміністративного й дисциплінарно впливу. Такі міри ефективніші, ніж кримінальна відповідальність, оскільки їхнє застосування поєднане з більш простою процедурою; не вимагає значних матеріальних витрат з боку держави й зусиль її правоохоронних органів; найбільш повно відповідають одному з основних принципів кримінально-виховної політики, якого повинна дотримуватися держава: покарання тим ефективніше, чим швидше воно застосовується.

Повноваження, надані особам, уповноваженим на виконання функцій держави, – це ті конкретні обов'язки, які вони повинні виконувати, а також права, надані їм для найбільш повного й ефективного виконання своїх обов'язків. Протиправне використання повноважень припускає їхнє перевищення.

Також передбачено як корупційне діяння незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг і інших переваг.

Суб'єкти, зазначені в ст. 2 Закону, за здійснення корупційних діянь і інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, несуть адміністративну й дисциплінарну відповідальність на підставі Закону. Питання про кримінальну, цивільно-правову й матеріальну відповідальність за корупційні діяння й правопорушення, пов'язані з корупцією, вирішуються відповідно до вимог чинного законодавства.

Військовослужбовці й інші особи, які згідно з діючим законодавством залучаються до відповідальності за адміністративні правопорушення відповідно до дисциплінарних уставів, у випадку здійснення корупційних діянь і інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, несуть відповідальність, передбачену дійсним Законом.

Таким чином, Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР «Про боротьбу з корупцією» поряд з іншими основними юридичними актами становить правову базу персоналізації внутрішньосистемних управлінських відносин. Названий закон прямо стосується особистісних, цивільних і професійних якостей співробітників органів внутрішніх справ. Він несе в собі виражений профілактичний антикорупційний ефект і цим сприяє збереженню професійної честі співробітників органів внутрішніх справ, покликаних піклуватися про соціально-економічну й правову стабільність держави.

Отже, результати аналізу основних законодавчих і нормативних актів виявили більші можливості використання в законодавстві елементів персонального підходу до суб'єктів і об'єктів управління. У законах і інструкціях суб'єкти й об'єкти управління органів внутрішніх справ розглядаються як носії певних прав і обов'язків. Для оптимізації управлінської діяльності засобами персоналізації вважаємо раціональним максимальне зближення нормативних і ціннісного (соціально-психологічного) способів регулювання поведінки суб'єктів і об'єктів управління в ході виконання ними посадових обов'язків. Необхідність такого підходу пояснюється тим, що цінності більшості наших сучасників, у тому числі співробітників органів внутрішніх справ, сьогодні втрачають специфіку апеляції до внутрішніх інстанцій – до почуття, розуму, совісті, свідомості. У зв'язку із цим, в управлінській практиці органів внутрішніх справ необхідно відродити моральні, психологічні прийоми впливу на особовий склад. Нормативна база для цього в Україні активно формується.

Разом з тим, доцільно ввести у вищих і середніх закладах МВС України вивчення спеціальної дисципліни "Основи законодавства про службу рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ України" [17; 18, с. 67–72]. У системі МВС України доцільно затвердити Концепцію правового забезпечення й нормативного

регулювання внутрішньосистемних управлінських і правових відносин в аспекті персоналізації нормативних приписів.

Список літератури: 1. Беляков К. І. Проблеми управління науковим забезпеченням правоохоронної діяльності на міжвідомчому рівні // Науково-практичний журнал. 2005. № 6. 2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 380. 3. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767 «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 роки» // www.rada.gov.ua. 4. Закон України від 16.12.1993р. № 3723-ХІІ «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України від 28.12.1993 – 1993 р. № 52. Ст. 490. 5. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лют. 1997 р. № 167 // Вісн. держ. служби України. 1997. № 1. 6. Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 груд. 2004 р. № 1681 // Офіц. вісн. України. 2004. № 51. Ст. 3332. 7. Смиц О. Основні напрями вдосконалення механізму добору, атестації кадрів та просування їх по службі в процесі реформування системи державної служби // Вісник УАДУ. 2001. № 2. Ч. 1. 8. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278 // Офіц. вісн. України. 2004. № 10. Ст. 578. 10. Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ «Про міліцію» // Відомості Верховної Ради УРСР від 22.01.1991 – 1991 р. № 4. Ст. 3. 9. Закон України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ «Про оперативно-розшукову діяльність» // Відомості Верховної Ради України від 02.06.1992–1992 р. № 22. Стаття 303. Ст.3–4. 11. Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-ХІІ «Про військовий обов'язок і військову службу» // ВВР України від 07.07.1992-1992 р., № 27. Ст.385. 12. Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» // ВВР України від 21.07.2006 – 2006 р. № 29. Ст. 245. 13. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 346 Про стан виконання Законів України від «Про боротьбу з корупцією» та «Про державну службу» // www.rada.gov.ua. 14. Указ Президента України від 6 лютого 2003 року № 84/2003 «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» // www.rada.gov.ua. 15. Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР «Про боротьбу з корупцією» // Урядовий кур'єр від 30.11.1995. 15. Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України від 28.12.1993–1993 р. № 52. Ст. 490. 16. Бандурка О. М., Соболев В. О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підруч. для вищ. закладів освіти МВС України / Ун-т внутріш. справ. Х., 2000. Москаленко А. П. Профорієнтація населення як один із факторів підвищення якості кадрового забезпечення органів внутрішніх справ // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Донецьк, 2000. № 2. Ч. 2.

Надійшла до редколегії 14.04.07

С. М. Перецьолкін

ЕВОЛЮЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО МІЖДЕРЖАВНОГО МИТНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

В юридичній літературі тема становлення міждержавного співробітництва та його регулювання міжнародним правом не є новою. Проте, питання становлення міждержавного митного співробітництва взагалі та митного співробітництва між європейськими державами зокрема й донині залишаються малодослідженими. Відсутність наукових розробок, присвячених зазначеній