

України, а в Конституції України жодної окремої статті не виділено для розгляду питань щодо порядку створення та компетенції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Список літератури: 1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Редакція від 4 лют. 2011 р. 2. Лисенкова О. Законодавство України: необхідне нормативне визначення поняття / О. Лисенкова // Право України. – 1999. – № 11. – С. 93–97. 3. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Горбунова Лідія Миколаївна. – К., 2005. – 204 с. 4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 груд. – № 234. 5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 19 квіт. – № 71. 6. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації [Електронний ресурс] : затв. наказом Мін'юсту України від 12 трав. 2005 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0381-05>. 7. Петрова І. П. Нормативно-правове регулювання організації і діяльності міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Петрова Ірина Павлівна. – Ірпінь, 2004. – 186 с. 8. Лазарев В. В. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел : учеб. пособие / В. В. Лазарев, И. П. Левченко. – М. : Акад. МВД СССР, 1989. – 84 с.

Надійшла до редколегії 12.05.2011

Рассмотрены вопросы соотношения законодательной деятельности и ведомственного нормотворчества, определено понятие нормативно-правовых актов Министерства внутренних дел Украины, проанализирована их классификация.

Some issues of correlation between legislative and departmental rule-making activity are considered; the notion of regulatory and legal acts issued by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is defined; their classification is analyzed.

УДК [351.74.009.11:356.13](477)

В. В. Чумак

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ДІЛЬНИЧНИМИ ІНСПЕКТОРАМИ МІЛІЦІЇ

На підставі аналізу принципів державного управління та принципів взаємодії міліції з громадськістю запропоновано систему принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції. Визначено та охарактеризовано зміст загальних принципів взаємодії суб'єктів охорони державного кордону.

Забезпечення недоторканності державного кордону та охорона суверенних прав країни є найважливішою функцією кожної суверенної держави. Україна є незалежною державою і з

© Чумак В. В., 2011

прийняттям Конституції забезпечення територіальної цілісності та охорона державного кордону є одним із пріоритетних напрямків її прикордонної політики.

Успішність виконання завдань щодо захисту територіальної цілісності та забезпечення прикордонної безпеки України залежить від ефективності взаємодії суб'єктів охорони державного кордону, до числа яких відносяться дільничні інспектори прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничні інспектори міліції.

У свою чергу, спільне виконання покладених на суб'єктів охорони державного кордону завдань вимагає, щоб їх діяльність базувалася на чітко визначених, однакових для усіх засадах з урахуванням особливостей сфери суспільного життя, яка потребує врегулювання. Такими засадами в науковій юридичній літературі визнають принципи взаємодії [1, с. 94; 2, с. 20].

В адміністративно-правовій літературі принципи державного управління, принципи правоохоронної діяльності, принципи взаємодії міліції з громадськістю висвітлювались у роботах О. М. Бандурки, І. П. Голосніченка, А. В. Загороднього, Ю. Д. Кунєва, В. К. Колпакова, Т. Л. Маркелова, О. П. Рябченко, О. Ю. Синявської. Разом із тим, слід вказати на те, що адміністративно-правова характеристика принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції не перебувала в центрі уваги цих дослідників, а тому, на нашу думку, потребує окремої уваги.

Зважаючи на вищевикладене, **метою** даної статті є дослідження принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції щодо охорони державного кордону.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення наступних **завдань**: по-перше, визначити поняття принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції; по-друге, розділити принципи взаємодії суб'єктів охорони державного кордону на групи; по-третє, охарактеризувати, розкрити зміст загальних принципів взаємодії Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції.

З огляду на те, що принципи державного управління достатньо розроблені адміністративно-правовою наукою, а також використовуючи метод сходження від загального до конкретного, на наш погляд, дослідження системи принципів Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції доцільно розпочати з аналізу принципів державного управління.

Укладачі Великого словника іноземних мов визначають принцип (від лат. *principium* – першооснова, джерело) як першоджерело, керівну ідею, основне правило поведінки, діяльності [3, с. 561]. У загальнотеоретичній юридичній літературі традиційно під принципами організації і діяльності державного апарату розуміють відповідні засади, незаперечні вимоги, висунуті до формування і функціонування державних органів [1, с. 94].

За визначенням, розробленим Г. С. Яковлевим, принцип організації – це «поняття, що відображає закономірність, якій підкорюється людська діяльність у галузі управління, адекватний вираз сукупного досвіду такої діяльності у її сутнісних моментах» [2, с. 20].

Що стосується визначення принципів державного управління в адміністративно-правовій літературі, то, на думку І. П. Голосіченка, принципи державного управління – це керівні теоретичні ідеї, покладені в основу формування та функціонування органів державної виконавчої влади [4, с. 7].

О. П. Рябченко під принципами державного управління розуміє «...об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом управління, причому ці взаємовідносини змінюються відповідно до форм державного устрою» [5, с. 30].

Аналіз вищезазначених дефініцій поняття «принципи державного управління» дає підстави зробити висновок про достатній рівень їх подібності, а отже, про відносну стійкість поглядів щодо природи та змісту поняття принципів державного управління.

Слід також зазначити, що принципи державного управління об'єктивні, тобто вони не залежать від волевиявлення та побажань окремих особистостей. Визнаючи об'єктивність принципів державного управління, окремо наголосимо, що їх неможливо вважати абсолютною істиною. Вони є інструментом впливу керівного суб'єкта на керований об'єкт. Принципи державного управління спираються на діалектичний закон розвитку. Із зміною форм державного устрою змінюються, трансформуються як методи та форми управління, так і принципи. Інакше кажучи, число принципів не обмежене, про що засновник наукової організації праці А. Файоль справедливо зазначав: «...будь-яке правило, будь-який адміністративний засіб, який зміцнює суспільну організацію або полегшує її здійснення, займає власне місце серед принципів, у будь-якому випадку на весь той час, поки досвід затверджує його в цьому високому званні. Зміна стану речей може потягнути за собою зміну правил, детермінованих цим станом» [6, с. 69].

З огляду на зазначене маємо підстави відмітити, що будь-яка система принципів є відносно стійкою та повною. З часом система принципів має переглядатись, доповнюватись, змінюватись.

Окремо звернемо увагу на те, що принципи державного управління є інструментом впливу керівного суб'єкта на керований об'єкт, тобто інструментом координації. Під координацію В. Шамрай та І. Олійник розуміють заснований на законі і підзаконних актах управлінський вплив вищого рівня суб'єктів відносно нижчого рівня, що здійснюється з метою спрямування діяльності взаємодіючих підсистем на виконання загальних завдань при самостійному, автономному вирішенні [7, с. 64]. При цьому встановлення сутності категорії «взаємодія» дає підстави стверджувати, що її учасники, на відміну від учасників процесу координації, є рівноправними та адміністративно незалежними один від одного [8, с. 64–65].

Враховуючи викладене, на нашу думку, важливо з'ясувати, чи можна при формуванні системи принципів взаємодії суб'єктів охорони державного кордону використовувати положення, аналогічні тим, які стосуються координації у сфері правоохоронної діяльності.

Підтримуючи погляди Т. А. Маркелова та А. В. Загороднього стосовно того, що і для координації, і для взаємодії повинна існувати загальна система принципів [9, с. 37–38; 10, с. 14], ми вважаємо, що в процесі встановлення системи принципів взаємодії суб'єктів охорони державного кордону можна використовувати аналогічні положення, які стосуються координації в цій сфері правоохоронної діяльності.

Враховуючи вищевикладене вважаємо, що під принципами взаємодії Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції необхідно розуміти систему відправних положень, незаперечних установок, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері охорони державного кордону і визначають сутність взаємовідносин, наприклад між дільничними інспекторами прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничними інспекторами міліції, у процесі їх спільної діяльності.

Принципи, на яких ґрунтується діяльність із охорони державного кордону, складають цілісну систему, до якої враховуючи вищевикладені положення, а також положення нормативно-правових актів, які регулюють порядок організації та здійснення взаємодії суб'єктів охорони державного кордону [11; 12], на нашу думку, відносяться: принцип законності, науковості, безперервності, плановості, гласності, комплексності

(системності), рівності (паритетності), спільності інтересів, «головної ланки», маневреності та деякі інші.

Традиційно в юридичній літературі всю сукупність принципів взаємодії, незалежно від суб'єктів взаємодії, поділяють на дві групи: загальні та спеціальні (які, у свою чергу, ще називають організаційно-технічними) принципи взаємодії [13, с. 93].

Так, загальні принципи мають основоположний характер, відображають основні закономірності взаємодії, забезпечують гармонію, узгодженість і рівновагу в цьому процесі [14, с. 10]. До них належать принципи законності, науковості, безперервності, плановості, гласності, комплексності (системності) та ін.

Відповідно, спеціальні принципи виступають своєрідною системою координат, у межах якої здійснюється взаємодія Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції. Цю групу становлять принцип спільності інтересів, «головної ланки», маневреності, рівності (паритетності) та ін.

У зв'язку з тим, що спеціальні принципи взаємодії Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції за своєю суттю є похідними від загальних принципів управління та загальних принципів взаємодії, а тому конкретизують і доповнюють їх, вважаємо за доцільне зупинитись на аналізі змісту вищезазначених загальних принципів.

Принцип законності. Взагалі законність є багатоаспектним соціально-правовим явищем, яке в юридичній науці розглядають як принцип, метод і режим. При цьому для законності є характерною наявність двох ознак – зовнішня (формальна) ознака та внутрішня (сутнісна) ознака. Зовнішня ознака передбачає обов'язкове виконання приписів законів та підзаконних нормативних актів державними органами, посадовими особами, окремими громадянами та різними громадськими об'єднаннями. Внутрішня ознака законності характеризується наявністю науково обґрунтованих та відповідних праву законів [15, с. 105].

Принцип законності в діяльності суб'єктів охорони державного кордону полягає в чіткому, неухильному дотриманні та виконанні приписів закону. До того ж він передбачає необхідність використання дільничними інспекторами прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничними інспекторами міліції всіх наданих їм прав для виконання завдань, що на них покладені чинним законодавством, але таким чином, щоб заходи, що будуть за цього застосовані, не виходили за межі, встановлені законом. Іншими словами, жодні виняткові обставини або вказівки службових осіб не повинні

стати підставою для незаконних дій або бездіяльності суб'єктів охорони державного кордону.

Принцип гласності передбачає створення та функціонування надійної системи інформаційного забезпечення взаємодіючих суб'єктів охорони державного кордону, а також наявність умов для поширення інформації про результати взаємодії, про цілі спільної діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції, про виникаючі при цьому проблеми.

Крім цього, ефективна реалізація принципу гласності в процесі організації та здійснення взаємодії Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції сприяє громадському контролю за процесом та результатами взаємодії суб'єктів охорони державного контролю та забезпечує його.

Принцип науковості (наукової обґрунтованості, об'єктивності). Принцип науковості у взаємоузгодженій діяльності суб'єктів охорони державного кордону означає творчий, науковий підхід до вирішення питань і проблем, що виникають у зв'язку з її здійсненням. Науковість виражається в застосуванні наукових методик збирання, аналізу, оброблення інформації (даних) про стан злочинності, громадського порядку, випадків незаконного перетинання кордону та інших відомостей, які необхідні для успішної боротьби з правопорушеннями. Науковість передбачає ретельний аналіз інформації, виявлення актуальних проблем, прогнозування, перспективне планування боротьби з правопорушеннями на прикордонній території, розроблення оптимальних варіантів вирішення проблем, обрання найбільш ефективних шляхів і засобів виконання намічених у планах заходів.

Принцип плановості – ще один із загальних принципів, який дозволяє враховувати велику кількість обставин, що можуть виникнути в процесі взаємодії суб'єктів охорони державного кордону, за рахунок розроблення чітких програм узгоджених дій та можливості прогнозування зміни оперативної обстановки. Зміст планування взаємодії Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції полягає у визначенні їх спільних завдань, визначенні з урахуванням раціонального використання сил та методів, комплексу заходів, здійснення яких забезпечить виконання поставлених перед ними завдань, встановленні термінів виконання запланованих заходів і виконавців.

Принцип комплексності (системності) проявляється у здійсненні невідкладних короткострокових, довгострокових, постійних заходів соціально-політичного, організаційно-управлінського, правового та іншого характеру, спрямованих на

забезпечення прикордонної безпеки. Цей принцип передбачає: досягнення єдності цілей та основних напрямів у боротьбі з випадками незаконного перетинання державного кордону; взаємодію наявних сил та засобів усіх суб'єктів охорони державного кордону; врахування об'єктивних та суб'єктивних умов, що визначають вибір найбільш ефективних засобів і методів вирішення нагальних питань; врахування наявності та цілеспрямоване використання організаційно-технічних, правових та соціально-економічних факторів; постійну перевірку ефективності діяльності з охорони державного кордону та прикордонної безпеки.

Таким чином, принцип комплексності або системності означає, що суб'єкти взаємодії повинні виступати як взаємопов'язані елементи, які мають своє місце та наділені певною роллю в ході здійснення заходів щодо охорони державного кордону, а їх дії, що об'єднані однією цільовою програмою, повинні спрямовуватися на досягнення єдиної мети. Крім цього, заходи щодо охорони прикордонної безпеки мають бути взаємопов'язаними, містити певний субординаційний характер і порядок виконання (головні та другорядні, термінові для виконання та розраховані на перспективу тощо) й підпорядковуватися стратегічній меті: охороні державного кордону України та забезпеченню її територіальної цілісності.

Принцип безперервності, який означає, що процес взаємодії суб'єктів охорони державного кордону має здійснюватись постійно і бути безупинним, варіюючим лише свою швидкість. Постійність взаємодії опосередковується насамперед тим, що забезпечення прикордонної безпеки України та охорона державного кордону нашої країни не є тимчасовим явищем і вимагає вжиття планомірних та постійних заходів.

Таким чином, взаємодія Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції щодо охорони державного кордону базується на певних принципах (системі відправних положень, незаперечних установок, які відбивають об'єктивні закономірності розвитку правоохоронних відносин у сфері охорони державного кордону і визначають сутність взаємовідносин між прикордонною службою України та дільничними інспекторами міліції).

Застосування зазначених принципів у процесі взаємодії суб'єктів охорони державного кордону повинно враховувати конкретний політичний та економічний стан держави й суспільства. Повністю запрограмувати та передбачити всі можливі наслідки суспільного розвитку неможливо, оскільки спроектована модель у кожному випадку деформується. Проте вищезазначені принципи взаємодії обґрунтовані наукою і тому, на

наш погляд, повинні бути чітким орієнтиром під час охорони державного кордону.

Проаналізовані принципи взаємодії суб'єктів охорони державного кордону не є вичерпними, цей перелік можна продовжувати й зривувати. Ми проаналізували та розкрили зміст тих принципів взаємодії, розгляд яких допоміг глибше осягнути мету та сутність правоохоронної діяльності Державної прикордонної служби України з дільничними інспекторами міліції в галузі охорони державного кордону.

Список літератури: 1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. 2. Яковлев Г. С. Аппарат управления: принципы организации / Г. С. Яковлев. – М. : Юрид. лит., 1974. – 230 с. 3. Сучасний словник іноземних слів : близько 20 тис. слів і словосполучень / укладачі: О. І. Скопенко, Т. В. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с. 4. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : навч. посіб. / І. П. Голосніченко. – Ірпінь : МАУП, 1998. – 108 с. 5. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / О. П. Рябченко ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с. 6. Кноринг В. И. Искусство управления : учебник / В. И. Кноринг. – М. : БЕК, 1997. – 228 с. 7. Шамрай В. Поняття і суть взаємодії її значення / В. Шамрай, І. Олійник // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – № 1 (31). – С. 60–67. 8. Кутушев В. Г. Теория и практика взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными органами и общественностью в охране правопорядка : [сб. труд. Академии МВД СССР] / В. Г. Кутушев. – М. : Академия МВД СССР, 1985. – С. 62–67. 9. Маркелов Т. Л. Проблемы координации в борьбе с правонарушениями / Т. Л. Маркелов // Вопросы борьбы с преступностью. – М. : Юрид. лит., 1977. – Вып. 26. – С. 35–49. 10. Загорный А. В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка : учеб. пособие / А. В. Загорный. – М. : Юрид. лит., 1981. – 67 с. 11. Про державний кордон України : закон України від 4 листоп. 1991 р. № 1778-12 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2.– Ст. 5. 12. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-4 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27.– Ст. 208. 13. Синявська О. Ю. Принципи взаємодії персоналу органів внутрішніх справ з населенням / О. Ю. Синявська // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 2 (49). – С. 91–98. 14. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : учеб. пособие / В. К. Колпаков. – К. : Укр. Акад. внутр. дел, 1993. – 80 с. 15. Ведерников Ю. А. Теория держави та права : навч. посіб. для підг. до держ. іспиту / Ю. А. Ведерников, В. С. Грекул. – Д. : ЮА МВСУ, 2002. – 201 с.

Надійшла до редколегії 07.04.2011

На основани анализа принципов государственного управления и принципов взаимодействия милиции с общественностью предложена система принципов взаимодействия Государственной пограничной службы Украины с участковыми милиции. Установлены и охарактеризованы общие принципы взаимодействия субъектов охраны государственной границы.

The system of principles of cooperation between the State Frontier Service of Ukraine with bit police officers is offered on the basis of the analysis of governing principles and community policing principles. The general principles of cooperation between the subjects of frontier protection are established and characterized.

УДК 342.95(477)

Є. Ю. Бараш

ОСОБЛИВОСТІ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНІЙ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Досліджено порядок прийняття нормативно-правових актів управління в Державній кримінально-виконавчій службі України. Розглянуто стадії нормотворення та охарактеризовано їхній зміст. Визначено коло суспільних відносин, які охоплюють правові акти управління в Державній кримінально-виконавчій службі України.

Проведення демократичних реформ у Державній кримінально-виконавчій службі України (далі – ДКВСУ) напряму залежить від удосконалення кримінально-виконавчого законодавства в напрямку демократизації та гуманізації порядку виконання і відбування кримінальних покарань, приведення норм Кримінально-виконавчого кодексу України у відповідність до положень Конституції України та міжнародно-правових стандартів.

Кардинальні зміни в кримінально-виконавчому законодавстві безпосереднім чином торкаються й питань управління в ДКВСУ [1; 2]. Зазначені акти спрямовані на підвищення ефективності державного управління в цілому та раціональне функціонування органів та установ ДКВСУ зокрема, а саме: удосконалення організаційно-штатної структури ДКВСУ, оптимізацію структури управління органами та установами виконання покарань, перегляд статусу підпорядкованих підрозділів. Окреслений процес адміністративної реформи вимагає синхронізації діяльності органів та установ ДКВСУ до найкращих умов функціонування відповідних закладів Європейських країн; а також імплементації сучасних методів та принципів управління в діяльність ДКВСУ.

У контексті сказаного слід підкреслити, що в наведених умовах одним із найважливіших завдань стає правотворчість в органах та установах виконання покарань, а саме формування, систематизація, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів управління в ДКВСУ та забезпечення їхнього дієвого впливу на забезпечення процесу виконання та