

до посад державної служби. При істотному реформуванні обласних державних адміністрацій та віднесенні посад їхніх голів до політичних посад повноваження Президента України щодо призначення, відповідальності та звільнення голів обласних державних адміністрацій повинні бути чітко деталізовані в законі. Така деталізація знівелює абсолютну довільність дій глави держави щодо голів обласних державних адміністрацій та чітко обумовить підпорядкування обласних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України. У даному контексті також доцільно ліквідувати повноваження обласних рад та не наділяти повноваженнями окружні ради щодо винесення вотуму недовіри голові обласної (окружної) державної адміністрації, що посприяє послідовному закріпленню підпорядкованості обласної (окружної) державної адміністрації Кабінету Міністрів України.

Література

1. Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні / За заг. ред. В.Б. Авер'янова: Наук. доп. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2006. – 48 с.
2. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд.: І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук. – К., 2005. – 192 с.
3. Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 592 с.
4. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. – К.: К.І.С., 2003. – 346 с.

УДК 351.74(477)

В.В. Копоньов

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ, що супроводжується прийняттям численних управлінських рішень, досить часто пов'язана з обмеженням прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у зв'язку з чим проблеми правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень у цій діяльності потребують детального аналізу.

Під правовим забезпеченням у суспільстві зазвичай розуміють: визначення поведінки людей та їх колективів; надання цій поведінці певного спрямування і розвитку; введення її в певні межі; вплив на суспільні відносини за допомогою правових норм; юридичний вплив на поведінку фізичних та юридичних осіб [1; 2]. Правове забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ є одним із найбільш дієвих та ефективних засобів виконання поставлених перед системою цих органів завдань щодо захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із правопорушеннями,

охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки – з одного боку, та як засіб організації, забезпечення та координації виконання цих завдань – з іншого. Крім того, правові норми забезпечують моделювання процедури підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ, її нормування та формалізацію.

У загальному вигляді система правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень становить сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для їх функціонування. Звідси уся нормативну базу, якою керуються органи внутрішніх справ під час підготовки та прийняття управлінських рішень, можна поділити на зовнішню, яка створюється формально за межами їх системи, однак до створення якої ці органи мають пряме відношення, безпосередньо розробляючи або беручи участь у розробці проектів тих чи інших нормативних актів, і внутрішню – відомчу нормативну базу, тобто нормативно-правові акти, які приймаються в системі органів внутрішніх справ. Як наслідок, особливість правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ полягає в тому, що останні наділені правом відомчої нормотворчої діяльності, результатом якої є прийняття наказів, інструкцій, настанов, вказівок, розпоряджень тощо, які є одними з видів управлінських рішень, зокрема правовими, і можуть бути як нормативними, так і індивідуальними.

Правовою основою діяльності будь-якої державної установи чи організації, у тому числі й такого їх аспекту, як прийняття управлінських рішень, у переважній більшості країн є конституція держави та відповідні закони, які визначають основні засади діяльності цих органів. Для розуміння значення Основного Закону в правовому забезпеченні підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ є й те, що він відіграє ключову роль в обмеженні незаконного посягання державних органів та їх посадових осіб на права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб. Конституція перебуває на вершині ієрархії джерел права, їй обов'язково повинні відповідати всі без винятку нормативні акти.

Слід підкреслити, що Конституція не здатна врегулювати всі сторони суспільного життя. Тож у правовому забезпеченні підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ значне місце належить законам, прийнятим в особливому порядку нормативно-правовим актам з основних питань життя держави, що безпосередньо відображають загальнодержавну волю і мають вищу (після Конституції) юридичну силу. Саме в законах визначаються загальні засади, основні принципи, методи та напрями діяльності органів виконавчої влади, ними вирішуються найважливіші питання визначення правового статусу громадянина в державному управлінні. Законами регулюються найбільш важливі, принципові з точки зору державних інтересів відносини, що виникають у сфері діяльності органів внутрішніх справ, зокрема і під час підготовки та прийняття управлінських рішень.

Слід зазначити і те, що крім власне законів, до законодавчих актів належать основи законодавства, кодекси, інші законодавчі акти, які приймаються Вер-

ховною Радою України, наприклад Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України [3].

На нашу думку, нема потреби в наведені вичерпного переліку законодавчих актів, які складають основу правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ, оскільки до них, у першу чергу, належать ті, що містять правові норми, безпосередня реалізація яких покладена на органи внутрішніх справ, що, звичайно, пов'язано з прийняттям зовнішньоадміністративних чи внутрішньоорганізаційних управлінських рішень. Таких законодавчих актів сьогодні нараховується понад трьохсот. Однак їх можна поділити на три великі групи:

1) ті, які стосуються правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ (наприклад, Закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про боротьбу з корупцією», «Про дорожній рух», «Про запобігання насильству в сім'ї» та ін.);

2) ті, які стосуються внутрішньоорганізаційної діяльності органів внутрішніх справ (наприклад, Закони України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», «Про джерела фінансування органів державної влади», Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України та ін.);

3) змішані, тобто ті, які визначають засади прийняття управлінських рішень як під час зовнішньоадміністративної, так і під час внутрішньоорганізаційної діяльності органів внутрішніх справ (наприклад, Закон України «Про міліцію»).

Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції, також є частиною національного законодавства України.

Класифікувати міжнародні договори можна за різними підставами: 1) за рівнем, на якому вони укладаються: міждержавні; міжурядові; відомчі; 2) за кількістю сторін: двосторонні; багатосторонні; 3) за об'єктом регулювання: політичні; економічні; із спеціальних питань [1, с. 343]. До міжнародних договорів, що є основою для розробки та прийняття управлінських рішень органами внутрішніх справ, необхідно віднести ті, предметом яких є правова допомога в кримінальних справах, які визначають концептуальні засади охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів людини в державі, основні та допустимі межі правоохоронної діяльності поліції тощо [4; 5].

Вторинними формами правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ є нормативно-правові акти, що видають суб'єкти виконавчої влади і забезпечують дієвість конституційних і законодавчих норм. Так, важлива роль у реалізації норм Конституції і законодавчих актів України належить указам і розпорядженням Президента України, які за своєю юридичною природою є підзаконними актами (ч. 3 ст. 106 Конституції).

Важливе місце в системі правових актів, які складають основу правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в органах

внутрішніх справ, займають нормативні та індивідуальні правові акти Кабінету Міністрів як вищого органу в системі виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції). Рішення Уряду оформляються обов'язковими для виконання постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України (ч. 1 ст. 117 Конституції).

МВС України та його органи на місцях не тільки застосовують норми права. Відповідно до своєї компетенції, вони видають відомчі нормативні акти на основі та на виконання чинних законів, указів Президента, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України. Статтею 4 Закону України «Про міліцію» правові акти Міністерства внутрішніх справ України визнано правовою основою (одним із джерел) їхньої діяльності. Слід відзначити, що до відомчих актів встановлюється певне обмеження, як правило, не допускається первинна регламентація ними прав, свобод і обов'язків громадян.

Особливість відомчих правових актів Міністерства внутрішніх справ полягає в тому, що вони: мають підзаконний характер; конкретизують нормативні приписи чи встановлюють порядок застосування правових актів вищої юридичної сили. Нормотворча діяльність МВС України та його органів на місцях є конкретною формою управління зовнішньоадміністративними та внутрішньоорганізаційними відносинами, учасниками яких є структурні підрозділи органів внутрішніх справ та їх посадові особи (окремі працівники).

Питання правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ знаходять своє правове закріплення головним чином у положеннях, що встановлюють правовий статус органів внутрішніх справ – від ГУМВС (УМВС) до міськрайлінорганів внутрішніх справ. Сутність відомчого правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ полягає, по-перше, в юридичному закріпленні завдань, компетенції, функцій, організаційної структури всіх ланок системи МВС; по-друге, у нормативному визначенні форм, методів та прийомів найбільш ефективної зовнішньоадміністративної та внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ; по-третє, у деталізації суспільних відносин, які врегульовані нормативними актами вищої юридичної сили.

Серйозною проблемою відомчих правових актів органів внутрішніх справ є їх численність, розрізненість та неузгодженість, що потребує їх відповідної систематизації шляхом як кодифікації, тобто видання статутів, положень, правил з конкретних напрямів діяльності цих органів, так і консолідації, тобто об'єднання в одному нормативному акті декількох з тих чи інших однорідних питань їхньої діяльності. Активна робота щодо оновлення та уніфікації відомчої нормативної бази органів внутрішніх справ розпочалась з 2003 року. Наприклад, якщо раніше оперативно-службову діяльність регламентували понад 2 тисячі відомчих наказів, то після перегляду їх залишилося 90. Для порівняння: якщо у внутрішніх військах раніше керувалися 89 наказами, то тепер їх залишилося тільки два [6, с. 3]. Результатом цієї діяльності було одночасне скасування дії понад 600 правових актів МВС України, які були видані в період з 1990 року по травень 2003 року [7]. Однак робота щодо систематизації відомчих правових актів органів внутрішніх справ має бути продовжена.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що всю сукупність нормативно-правових актів, які утворюють основу правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, можна звести у дві групи: зовнішні – ті, що приймаються за межами їх системи, та внутрішні – що охоплюються компетенцією самих органів внутрішніх справ. Крім того, система правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ містить нормативні акти, які: 1) передбачають певні вимоги до порядку підготовки та прийняття управлінських рішень, їх змісту, оформлення тощо; 2) є підставою або умовою прийняття відповідних управлінських рішень органів внутрішніх справ (наприклад, видання указів Президента України про вжиття заходів щодо зміцнення громадського порядку, забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності, які потребують від органів внутрішніх справ вжиття певних заходів).

Література

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник: Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
2. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
3. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Затв. Законом України від 22 лютого 2006 р. // Уряд. кур'єр. – 2006. – 20 квіт.
4. Загальна декларація прав людини: Прийнято резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-е вид. – К.: Юрінформ, 1992. – С. 18-24.
5. Конвенція проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання: Прийнято резолюцією 39/46 Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1984 р. // Права людини: Зб. док. / Укл.: В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Х.: Унт внутр. справ, 1997. – С. 137-154.
6. Сторожук Г. Реформи, які мають змінити міліцію // Міліція України. – 2003. – № 12. – С. 3.
7. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких нормативно-правових актів МВС України: Наказ МВС України від 21 жовтня 2003 р. № 1238.

УДК 342.92(477)

О.І. Сироїд

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) з часу набрання ним чинності у вересні 2005 року неодноразово був об'єктом критики. Під сумнів ставилися як доцільність існування цього нормативного документа в цілому, так і дієвість окремих його положень. До положень, що викликають неоднозначну оцінку, належить, зокрема частина 3 статті 2 КАСу, якою визначені критерії для перевірки судами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Зокрема, ч. 3 ст. 2 встановлює, що «у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні