Правові основи делегування повноважень в правоохоронних органах

Становлення і розвиток України як демократичної, правової держави, її інтеграція у світову співдружність, формування основ сучасного громадянського суспільства є неможливими без фундаментального науково обґрунтованого оновлення національного законодавства, створення досконалої правової системи для забезпечення захисту прав і свобод громадян. На сьогодні діяльність правоохоронних органів держави ґрунтується на розгалуженому законодавчому і нормативно-правовому рівнях, має свої специфічні пріоритети, основними з яких є боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [6].

Відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи національної безпеки та забезпечення громадського порядку. Забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою належить до сфери завдань публічної влади: Президента України як гаранта державного суверенітету та дотримання прав людини й громадянина, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. У широкому розумінні забезпечення громадського порядку, громадської безпеки та спокою громадян є завданням як державних, так і недержавних організацій.

Одним з пріоритетних завдань сучасної України є побудова правової демократичної держави. Конституція стала базою для комплексної правової реформи, важливим складником якої є, зокрема, проведення реформи в правоохоронних органах. Однак цей процес відбувається надто важко. Правоохоронні органи дуже повільно адаптуються до нових умов функціонування й вирішення поставлених завдань із захисту прав і свобод людини. Це стратегічне внутрішньополітичне завдання може розглядатись і як одна з базових основ делегування повноважень в діяльності правоохоронних органів України.

Основними завданнями правоохоронних органів є: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку; попередження, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття й розслідування злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; накладення адміністративних стягнень; гарантування пожежної безпеки.

До обов’язків співробітників правоохоронних органів належить участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам і сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям, незалежно від форм власності, в реалізації їх функцій [4, с. 489]. делегування повноваження реформа правоохоронний законодавчий

Міліція — це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров’я, права і свободи громадян, власність, довкілля, інтереси суспільства та держави від протиправних посягань. Загальні засади організації та діяльності міліції регламентуються Законом України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 року [7, ст.29]. До складу міліції входять такі підрозділи: кримінальна міліція, міліція громадської безпеки, транспортна міліція, державна автомобільна інспекція, міліція охорони, спеціальна міліція [8].

Сутність делегування повноважень у галузі правоохоронної діяльності і його особливість полягають у тому, що в процесі такого управління здійснюють безпосередню охорону прав і свобод громадян, а також забезпечують громадський порядок і громадську безпеку [4]. Органи правопорядку, здійснюючи покладені на них функції, в межах своєї компетенції мають право приймати юридичні акти. Ці акти видаються у зв’язку зі здійсненням адміністративної (управлінської) діяльності, а також дізнання та слідства.

При здійсненні дізнання і слідства органи правопорядку видають юридичні акти кримінально-процесуального характеру. Порядок їх видання регламентується кримінально-процесуальним законодавством. Більшість актів, що видаються органами правопорядку, відносяться до юридичних актів управління. Особливістю цих актів є те, що вони скеровані на регулювання і вирішення питань у галузі внутрішніх справ, у сфері охорони громадського порядку, громадської безпеки та ін. [9, с. 462]. Правоохоронні органи видають нормативні та індивідуальні акти управління. Видання нормативних актів органами правопорядку зумовлене необхідністю регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері здійснення правоохоронної діяльності. Уповноважені керівники підрозділів правоохоронних органів видають накази, інструкції, настанови, положення, статути та інші нормативні акти.

Нормотворча компетенція правоохоронних органів неоднакова, її обсяг встановлюється залежно від становища, яке посідає в ієрархічній системі орган правопорядку, його функції. Наприклад, центральний орган — Міністерство внутрішніх справ України має ширші повноваження щодо видання нормативних актів, ніж місцеві органи внутрішніх справ. Видаючи нормативні акти, МВС України визначає: компетенцію структурних підрозділів МВС України (головних управлінь, управлінь та відділів); компетенцію окремих посадових осіб [9, c. 463].

Нормативними актами правоохоронних органів регламентується порядок організації і діяльності органів правопорядку за окремими напрямами чи питаннями роботи у межах своєї компетенції видає нормативні акти, керуючись Конституцією та законами України, актами управління вищих, органів державної влади й управління.

З ряду питань нормативні акти можуть видавати також органи правопорядку справ у областях, містах, районах.

Індивідуальні акти управління видають органи правопорядку у зв’язку з вирішенням конкретних питань, що виникають у сфері забезпечення правопорядку в Україні. Будь-який правоохоронних орган у тому чи іншому обсязі наділений правом видання індивідуальних актів управління. Органи правопорядку шляхом видання індивідуальних актів управління активно впливають на сам процес розвитку суспільних відносин у галузі забезпечення правопорядку, охорони громадського порядку. Індивідуальні акти поділяються на акти-регулятори та правоохоронні акти.

Акти-регулятори видаються на основі правової норми, регулюють конкретні суспільні відносини, встановлюють суб’єктивні права та обов’язки учасників правовідносин. Прикладом такого акта-регулятора є дозвіл громадянинові на придбання мисливської вогнепальної зброї [9].

Правоохоронні індивідуальні акти органів внутрішніх справ спрямовані на охорону врегульованих юридичними нормами суспільних відносин, покликані забезпечити їх недоторканність. Цими актами здійснюється безпосередній захист прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій [9, c. 463].

Правоохоронні акти управління можуть бути видані у вигляді приписів, вимог про припинення правопорушення, постанови про припинення правопорушення, притягнення до адміністративної відповідальності, накладення адміністративного стягнення.

Акти управління органів правопорядку можуть бути виражені письмово, усно або конклюдентним способом. Вони можуть бути безстроковими і строковими. Усі акти органів правопорядку повинні відповідати вимогам, що ставляться до юридичних актів управління взагалі [9, c. 464].

Узагальнення нормативних актів органів правопорядку дає можливість відокремити головні законодавчо встановлені принципи діяльності правоохоронних органів: відповідність їх діяльності принципам верховенства права та законності, повага до прав і свобод людини та громадянина, позапартійність і деполітизація, демократична підзвітність та прозорість діяльності, у тому числі в делегуванні повноважень під час виконання службових обов’язків. Детермінантом цього процесу є корінна трансформація економічної, політичної і соціальної сфер.

Водночас потрібен певний період для необхідної трансформації відповідних державних і суспільних інститутів, їх адаптації до сьогоденних політичних і соціально-економічних умов. Це аксіома, яка, мабуть, не вимагає жодних доказів, адже йдеться про перехід від одного суспільно-політичного ладу до іншого. Сьогоднішню Україну можна охарактеризувати як певне перехідне суспільство, яке має свої особливості як політичного, так і правового й економічного характеру, тобто є країною перехідного періоду [10]. Важливою подією, яка безпосередньо відбилася на політичному житті України після здобуття нею незалежності, було, на нашу думку, прийняття 28 червня 1996 року самої Конституції України. Верховна Рада України прийняла Конституцію європейського зразка, закріпивши правовий статус особи її права і свободи на рівні світових стандартів [11, ст.141].

Наукові основи делегування повноважень в діяльності правоохоронних органів вимагають аналізу того, як вони співвідносяться зі змістом найважливіших нормативних актів держави у вигляді реалізації правової політики й правової реформи в Україні, а також поруч із законодавчими і підзаконними актами, що регламентують діяльність правоохоронних органів України у безпосередньому виконанні всіма учасниками правоохоронної діяльності своїх службових обов’язків.

При цьому ніяка посадова особа не може нелегітимним чином привласнити владу. Ці положення вимагають рішуче здійснювати гуманізацію виконання службових обов’язків всіма державними і посадовими особами, включаючи співробітників органів правопорядку. Складником гуманізації влади, на нашу думку, повинні виступати заходи щодо ефективності делегування повноважень.

У ст. 21 Конституції зафіксовано, що права та свободи людини належать персонально кожному від народження і визнаються Україною абсолютними й невідчужуваними. Права та свобода людини визначають зміст і порядок застосування законів та інших нормативно-правових актів. Звідси випливає висновок, що вся правоохоронна діяльність та її складник (внутрішньо-системні управлінські відносини в одній зі структур правоохоронних органів) повинні бути максимально персоналізовані як відносно населення, так і особового складу органів правопорядку [11].

Важливим аспектом делегування повноважень є правове закріплення в ст. 23 Конституції України аксіоматичного постулату, що "кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов’язки перед суспільством, у якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості".

Така постановка питання вимагає від кожного співробітника правоохоронного органу чуйного й уважного ставлення до кожної скарги й заяви. Працівник правоохоронних органів повинен також спілкуватись з підозрюваними й правопорушниками в суворій відповідності до закону, не допускаючи порушення прав і свобод усіх учасників адміністративної, оперативно-розшукової й кримінально-процесуальної діяльності.

Кожний громадянин України при цьому має право на визнання його правосуб'єктності й вправі захищати свої права та свободи всіма способами, що не суперечать закону, включаючи необхідну оборону. Таким чином, кожний випадок застосування зброї або інших примусових заходів співробітниками органів правопорядку відносно громадянин, які не вчинили правопорушення, повинен розглядатись як злочин проти особистості з усіма наслідками, що випливають звідси. Такий підхід випливає з вимог ст. 27 Конституції України, що проголошує й гарантує кожному право на життя. Ніхто, у тому числі посадова особа, наділена правом застосування вогнепальної зброї, не вправі довільно позбавляти людину життя. Це положення повинно бути основним в державно-правовій, службовій і бойовій підготовці співробітників органів правопорядку [1].

Важливе значення для делегування повноважень у внутрішньо-системних управлінських і правових відносинах в органах правопорядку мають також інші конституційні норми. Наприклад, ст. 24 Конституції України затверджує рівність всіх перед судом і законом, заборона будь-якої дискримінації за ознаками походження, соціального, посадового, майнового становища, статі, раси, національності, мови, ставлення до релігії, переконання, місця проживання й будь-яких інших обставин; ст. 29 Конституції України проголошує право на особисту недоторканність і можливість користуватися допомогою адвоката з моменту затримки, арешту або пред'явлення обвинувачення; ст. 28 Конституції України забороняє катування, насильство й інше жорстоке, принижування людської гідності, ст.ст. 31-32 Конституції України гарантують кожному громадянинові недоторканність приватного життя, особисту й сімейну таємницю, захист своєї честі й гідності [11].

Реформування системи управління персоналом у сфері делегування повноважень неможливо без урахування норм права. Саме норми права покликані створити юридичну базу делегуванню повноважень, які б забезпечили фізичне, психічне, соціальне благополуччя людей, їх поведінку на службі й поза нею.

Ефективним засобом вирішення зазначених проблем є соціально-психологічні механізми персоналізації делегування повноважень. Впровадження їх у практику управління персоналом неможливо без урахування й удосконалення правової політики держави. Аналіз правової політики держави дозволяє зробити висновок, що умови для реалізації делегування повноважень від суб’єктів до об’єктів делегування повноважень постійно вдосконалюються.

Так, з метою поліпшення роботи правоохоронних та інших державних органів у галузі дотримання прав і свобод людини та громадянина, захисту життя й здоров’я особи, підвищення рівня боротьби зі злочинністю, забезпечення громадського порядку в державі постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року затверджена Комплексна Програма профілактики правопорушень на 2007-2009 р. [8].

Поряд із проблемами реформування суспільства актуалізувалися питання, пов’язані з формуванням системи делегування повноважень, яка повинна задовольняти процеси конституційного розвитку в умовах перехідного періоду до ринкових відносин, вимоги правової культури, а також правові інтереси громадян. У вирішенні цих завдань важлива роль належить Закону України "Про державну службу" від 16.12.93 № 3723-XII [9, ст.490]. Ряд положень цього законодавчого акта є правовою основою делегування повноважень у сфері державного управління персоналом.

Зокрема, законодавче закріплення пріоритету прав, свобод і законних інтересів громадян перед інтересами держави; підконтрольності й підзвітності державних службовців; правової й соціальної захищеності; професіоналізму та компетентності; службової перспективи в кар’єрі; заохочення державних службовців та їх особиста відповідальність за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків і перевищення своїх повноважень, в тому числі при виконані обов’язків делегованих від старшого начальника, керівника.

На кадрові служби державних органів, поряд з питанням роботи з кадрами й ведення кадрового діловодства, покладені завдання, що мають характер службових відносин, зокрема в делегуванні повноважень є обов’язок консультувати державних службовців з питань їх правового становища, персонально контролювати дотримання обмежень, пов’язаних з державною службою, оцінювати рівень професійної підготовки й здійснювати перепідготовку (перекваліфікацію) та підвищення кваліфікації державних службовців [11].

Суттєве значення для поновлення делегування повноважень в управлінських відносинах має інститут атестації державних службовців [1; 112]. Метою атестації є персональне визначення відповідності державного службовця займаній посаді й перспективи кар'єрного росту, оцінки рівня професійної підготовки, правової культури й здатності працювати із громадянами [13]. Представляється, що остання вимога (здатність працювати із громадянами) не може бути універсальною якістю й визначається персонально у кожного державного службовця з позиції персоналізації його контактів із громадянами при вирішенні службових завдань у межах конкретних посадових повноважень.

Досить персоналізованими є положення розділу 5 "Службова кар’єра" Закону України "Про державну службу". Вони стосуються переважного права на просування по державній службі державних службовців, які досягли найкращих результатів, ініціативних, постійно підвищують свій професійний рівень і зарахованих у кадровий резерв на висування [9]. Як просування по державній службі шляхом заняття вищої посади, присвоєння більш високого кваліфікаційного класу, так і зарахування державного службовця до кадрового резерву вирішуються персонально, що сприяє можливості делегування частини своїх повноважень керівників навіть на своїх заступників за особистими здібностями працівників.

Ріст злочинності, загострення оперативної обстановки, з одного боку, зниження життєвого рівня працівників правоохоронних органів, несприятливі умови несення служби — з іншого, породили ситуацію соціальної непевності й незахищеності співробітників органів правопорядку. У цих умовах особливого значення набуває юридичне закріплення делегування повноважень усередині правоохоронного органу щодо забезпечення особистого, професійного й соціального захисту співробітників правоохоронного органу.

На сьогодні зміст, принципи, методи, норми управління персоналом в системі правоохоронних органів, так само як і в інших державних інститутах, несуть у собі вантаж минулого, що акумулювалося в надрах командно-адміністративної системи управління персоналом. У зв’язку з цим гостро зросла необхідність науково обґрунтованих теоретичних і практичних підходів формування сучасної правової бази делегування повноважень як стосовно суб’єктів, так і об’єктів делегування повноважень в органах правопорядку [4, ст.578].

Нормативно-правовою базою делегування повноважень в системі органів правопорядку є зміст найважливіших документів, що є інструментами реалізації правової політики держави і регламентують діяльність правоохоронних органів.

Концептуальний, ідеологічний, правовий, моральний зміст зазначених нормативних актів виступає як базове в процесі делегуванні повноважень органів правопорядку. Це обґрунтовано тим, що як в основному законі держави, так і в законах, котрі регламентують діяльність співробітників правоохоронних органів, втілені прогресивні правові, політичні, моральні ідеї й ціннісні орієнтири, що позитивно зарекомендували себе в практиці високорозвинених демократичних держав. Це ідея загальної законності й відповідальності і політичної стабільності, визнання вищою цінністю людини, її прав і свобод.

Конституційні положення, що регламентують цю діяльність, 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 [2]. Саме тому ці законодавчі акти в процесі свого застосування не можуть не сприяти делегуванню повноважень серед співробітників правоохоронних органів.

Лейтмотивом становлення правової ментальності й правосвідомості співробітників правоохоронних органів суверенної України є відповідальність перед державою за свої дії з реалізації законних приписів і вимог — основного принципу Основного Закону України [1].

Питання стабільності у суспільстві знайшло своє відбиття й у законах, що регламентують діяльність правоохоронних органів і оперативно-розшукову діяльність в Україні. Здавалося б, ці нормативні акти не мають прямого відношення до соціальної згоди й стабільності, оскільки призначені для застосування головним чином у тих випадках, коли стабільність і правопорядок уже порушені в результаті здійснення правопорушень або злочинів, і для відновлення правопорядку потрібне енергійне втручання відповідних правоохоронних структур.

Однак правоохоронні органи покликані максимально швидко відновити стабільність і порядок, а якщо він ще не порушений, але назріває — провести профілактичні заходи й не допустити правових конфліктів, докласти зусиль 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 правоохоронних органів, їх персональної зацікавленості, що складається в процесі виконання службових обов’язків, крім того, тих обов’язків, які делеговані від керівника структурного підрозділу.

Правовий статус співробітника правоохоронного органу передбачає реалізацію ними "функцій з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки" [7], що, власне кажучи, означає підтримку соціальної стабільності, яка немислима без особистої й професійної захищеності охоронців порядку. Фактично тут йде мова про делегування функцій, які покладені на правоохоронні органи в сутності, окремого співробітника органу правопорядку. Аналогічна установка знайшла своє втілення й у правовому регулюванні оперативно-розшукової діяльності.

Ідея абсолютної цінності людської особистості, поваги до загальнолюдських цінностей, основних прав і свобод громадян є наріжним каменем в управлінській діяльності в правоохоронних органах. Вона врахована й у законах України, що регламентують діяльність інших правоохоронних органів. Так, відповідно до ст. 2 Закону України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 року № 565-XII, основними завданнями міліції є такі: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань та адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам; сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов’язків [9].

Співробітники правоохоронних органів, конкретні посадові особи, а також громадяни, які сприяють правоохоронним органам у здійсненні оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності, мають потребу в особливому захисті прав і свобод через специфіку їх професійної діяльності. Перебуваючи під захистом держави, вони мають тверду гарантію всіх прав, передбачених Конституцією та іншими законами, а також мають додаткові права, наприклад, на встановлені законом грошове утримання, безкоштовне забезпечення форменим обмундируванням, безплатний проїзд у суспільному транспорті, крім таксі. Зазначені повноваження визначають соціальний статус співробітників правоохоронних органів і не можуть не позитивно впливати на їх ментальність залежно від рівня правової й загальної культури.

У змісті законів, що регламентують діяльність правоохоронних органів, значну увагу приділено обов’язкам співробітників, що особливо актуально для делегування повноважень. Так, співробітники правоохоронних органів, незалежно від займаної посади, місця, часу й інших обставин, зобов’язані використати всю повноту наданих їм прав щодо припинення правопорушень і затримки правопорушників, надання допомоги тим, хто її потребує, охороні місця події, а також інформування найближчого органу внутрішніх справ [9].

Співробітники правоохоронних органів не мають права "здійснювати дії, що створюють реальну загрозу життю, здоров’ю й майну громадян". Закон України "Про оперативно-розшукову діяльність" забороняє використовувати погрози, насильство, провокування правопорушень, шантаж, свідомо помилкові й недостовірні відомості в оперативній і слідчій роботі, а також уживати дії в інтересах політичних партій, релігійних організацій і інших об'єднань людей [12].

У Законах України "Про військовий обов’язок і військову службу" та "Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України" [3] 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; формулюються вимоги службової дисципліни.

Таким чином, прийняття найважливіших законодавчих актів, таких як Конституція України та інші вищевказані нормативні акти України, мають важливе значення для створення можливості делегування повноважень. Разом із тим перераховані акти сприяють формуванню правосвідомості співробітників правоохоронних органів, визначають їх відношення до права, його інститутів, принципів, норм, суб’єктів і об’єктів права, у тому числі до себе й колег по службі, що, в свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності діяльності правоохоронних органів через делегування повноважень.

Останнім часом глобальним напрямком діяльності правоохоронних органів є боротьба з корупцією. Корупція є наслідком порушення основ і принципів делегування повноважень. Це веде до викривлення внутрішньо-системних відносин, в тому числі у делегуванні повноважень. У цьому випадку делегування повноважень може перетворитись на побудову внутрішньо-системної корупційної піраміди, в тому числі під час виконання обов’язків, які делеговані від старшого начальника підлеглому, і тоді державні інституції і механізми будуть незмінені корупційними схемами.

Закон України "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 [5]. 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.

На сучасному етапі формування й становлення України як незалежної, демократичної й правової держави корупція являє собою особливо небезпечне явище. Вона підриває авторитет демократичних інститутів держави, гальмує хід економічних реформ. Крім того, корупція зневажає законні права й інтереси громадян, що негативно впливають на моральний стан суспільства. За оцінками фахівців, із числа скоєних в Україні злочинів більше половини є латентними, тобто з різних причин вони не зареєстровані у правоохоронних органах і не потрапляють в офіційну статистику. Дані засобів масової інформації, опитувань працівників правоохоронних органів і населення свідчать про те, що останніми роками найбільшого поширення у будь-яких сферах суспільства набули хабарництво й інші посадові злочини, пов’язані з корупцією. Рівень подібних злочинних проявів правоохоронна система на сьогодні визначити не в змозі. На підставі деяких теоретичних розробок, з урахуванням наявних даних про рівень латентності деяких інших злочинів, можна припустити, що з усіх злочинів, пов’язаних з корупцією, реєструється не більше одного відсотка [6].

Крім глобальних соціально-економічних чинників, бурхливий ріст корупційних проявів обумовлений насамперед тим, що на тлі різкого збільшення числа насильно-корисливих злочинів хабарництво й корупція в суспільній думці значно втратили свою суспільну небезпеку, адже корумпований державний чиновник не вчинює відкрито суспільно небезпечних діянь, що ставили б під загрозу життя або здоров’я людей. Невиправдана гуманізація правозастосовної практики, пов’язана зі звільненням від кримінальної відповідальності й реального покарання значної кількості осіб, котрі скоїли злочини, у тому числі посадові, — це також наслідок корупції, що проникнула в правоохоронні органи й суди [7].

У цих умовах Закон України "Про боротьбу з корупцією" є тим інструментом, який може нейтралізувати або припинити корупційні прояви на стадіях, коли вони ще не набули ознак відповідних складів закінчених злочинів, а також коли наявні ознаки посадових злочинів, в тому числі під час делегування повноважень, вони очевидні й у силу своєї суспільної небезпеки дозволяють не прибігати до заходів кримінальної відповідальності й пов'язаних з ними складним і громіздким процесом розслідування і судового розгляду справ [11].

Поряд із цим необхідно нормативно врегулювати багато форм діяльності державного апарату, які б зробили неможливим або значно ускладнили корупційні прояви, поступово звузили сфери чиновницької сваволі, впровадили різні форми ефективного контролю під час делегування повноважень за прийняттям нормативно-правових актів, рішень і відмов у прийнятті законних рішень, а також стимулювали процес морального оздоровлення суспільства. Останнє тісно взаємопов’язано з кадровою політикою держави. Підбір і розміщення кадрів на відповідні посади повинні здійснюватися за принципом порядності, професіоналізму та патріотизму. Невідповідність хоча б одному із цих принципів повинно послужити перешкодою для призначення особи на державну службу, а також виконання службових обов’язків, які делегуються від керівника підрозділу до підлеглого [9]. 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 межах закону.

До прийняття Закону України "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 необхідних правових та організаційних основ для попередження, виявлення й припинення її проявів, усунення її негативних наслідків. Деякі питання, що мають значення для організації боротьби з корупцією в Україні, вперше знайшли відбиття в Законі України "Про державну службу" [10]. У ньому були встановлені обмеження, пов’язані із проходженням державної служби, передбачені основні обов’язки державних службовців та їх поведінка. Однак установлення конкретної відповідальності за вчинення конкретних корупційних правопорушень цей Закон не визначає: як і в багатьох інших законодавчих актах України, у його ст. 38 утримувалося лише стандартне декларативне положення (особи, винні в порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до чинного законодавства).

Водночас особи, які вчинили корупційні діяння, не завжди можуть притягуватись до кримінальної відповідальності. Для цього повинна бути певна підстава, що у кримінальному праві називається підставою кримінальної відповідальності, тобто склад злочину. Крім того, кримінальна відповідальність — це найсуворіший вид відповідальності, тому застосовуватися вона повинна як надзвичайний захід.

Стандарти моральної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, повинні підтримуватися постійно за допомогою таких заходів впливу, які можуть бути застосовані за провини, яка не має суспільної небезпеки, характерної для злочинів: заходів адміністративного й дисциплінарного впливу. На нашу думку, ці заходи необхідно застосовувати і до осіб, яким делеговані повноваження від керівника підрозділу. Такі заходи ефективніші, ніж кримінальна відповідальність, оскільки їх застосування поєднане з більш простою процедурою; не вимагають значних матеріальних витрат з боку держави й зусиль його правоохоронних органів; найбільш повно відповідають одному з основних принципів карально-виховної політики, якого повинна підтримуватися держава: покарання тим ефективніше, чим швидше воно застосовується [8.

У Законі України "Про боротьбу з корупцією" корупція розглядається як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Не обходить це питання також осіб, які виконують функції керівника підрозділу, повноваження, якому делеговані від старшого начальника.

Корупційними діяннями є незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв’язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття або одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), значно нижчою за їх фактичну (дійсну) вартість; одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг або переваг, непередбачених чинним законодавством [5]. Корупція може розглядатись як філософська, соціальна або інша категорія. Однак у нормативно-правових актах вона визначена як категорія правова, тобто корупція розглядається не як явище, а як діяльність певних фізичних осіб, що має певні правові наслідки, в тому числі діяльність осіб, які тимчасово виконують обов’язки керівника, відповідно до делегованих повноважень. Таке поняття корупції дає можливість законодавчо визначити правові та організаційні основи попередження корупції, виявлення й припинення її проявів, а також усунення її шкідливих наслідків.

Із законодавчого визначення корупції можна виділити такі основні її ознаки: корупційну діяльність можуть здійснювати лише особи, уповноважені на виконання функцій держави; така діяльність пов’язана із протиправним використанням наданих зазначеним особам повноважень; спеціальною метою такої діяльності є одержання матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг. Ці ознаки взаємозалежні й взаємообумовлені, відтак вони стосуються також осіб, які виконують функції керівництва відповідно до делегованих їм повноважень. До осіб, уповноважених на виконання функцій держави, відносяться: державні службовці, військовослужбовці, а також народні депутати України, народні депутати Автономної Республіки Крим, депутати і голови місцевих рад [1].

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.

У законодавчому визначенні корупції підкреслено, що обов’язковою метою корупційної діяльності є корислива мета, а сама ця діяльність, у свою чергу, обумовлюється корисливими мотивами. Не виключено, що в окремих випадках, при здійсненні корупційних діянь або інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, на перший план можуть виступати інші мотиви, наприклад, бажання надати підтримку родичеві або знайомому, боягузтво, кар’єризм, бажання помститися, заздрість і таке інше, але при цьому корисливий мотив також повинен бути присутнім у психічному ставленні суб’єкта до чиненого корупційного правопорушення [12].

Як корупційне діяння передбачено також незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв’язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг. Під матеріальними благами слід розуміти речі, предмети, здатні дати прибуток, матеріальне благополуччя, задовольнити меркантильні інтереси. Матеріальні послуги — це діяльність з надання побутових зручностей (ремонт квартири, будівництво дачі, пошиття одягу і т.д.), що вимагає матеріальних витрат. Пільги — це вигода, полегшення, надані особам, уповноваженим на виконання функцій держави, як винятки із загальних правил, пов’язаних з можливістю одержати матеріальні блага або послуги, або з можливістю уникнути матеріальних витрат.

Суб’єкти, зазначені в ст. 2 Закону, за здійснення корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, несуть адміністративну й дисциплінарну відповідальність на підставі чинного Закону. Питання про кримінальну, цивільно-правову й матеріальну відповідальність за корупційні діяння й правопорушення, пов'язані з корупцією, вирішуються відповідно до вимог чинного законодавства [5].

Таким чином, Закон України "Про боротьбу з корупцією", поряд з іншими основними юридичними актами, становить правову базу делегування повноважень в діяльності правоохоронних органів. Закон прямо стосується особистісних, цивільних і професійних якостей співробітників органів правопорядку. Він несе в собі виражений профілактичний антикорупційний ефект і цим сприяє збереженню професійної честі співробітників органів правопорядку, покликаних піклуватися про соціально-економічну й правову стабільність держави.

Крім перелічених нормативно-правових актів, які регламентують діяльність правоохоронних органів, необхідно зупинитись на підзаконних нормативно-правових актах, які встановлюють порядок проходження служби рядовим і начальницьким складом в правоохоронних органах України. Серед численних напрямів державної діяльності важливе місце посідає правоохоронна діяльність, спрямована на забезпечення законності та правопорядку в суспільстві. До державних правоохоронних органів належать прокуратура, органи внутрішніх справ, органи Служби безпеки України, органи Міністерства юстиції України, органи охорони державного кордону, митні органи, органи податкової служби, органи й установи Державного департаменту України з питань виконання покарань та інші. Організація, повноваження та порядок діяльності цих органів визначаються Конституцією України, законами України та Положеннями про проходження служби рядовим і начальницьким складом цих органів.

Нормативна база для цього в Україні активно формується. Разом із тим доцільно ввести у вищих і середніх навчальних закладах України вивчення спеціальної дисципліни "Основи законодавства про проходження служби в правоохоронних органах України" [12]. Аналіз правових джерел демонструє певні проблеми делегування повноважень в органах правопорядку. На сьогодні у законодавстві за певної наявності в українській державі юридичних передумов для реалізації в управлінській практиці правоохоронних органів можливостей для делегування повноважень нема єдиного нормативного акта, який би сприяв чіткій регламентації службових відносин.

Отже, розкриваючи зміст адміністративно-правових основ делегування повноважень як засобу оптимізації раціонального використання персоналу правоохоронних органів України, можна зробити висновок, що зміст і спрямованість правового регулювання внутрішньосистемних відносин в процесі делегування повноважень здійснюється на підставі системи законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів. Відомчим нормативно-правовим актам відводиться роль регулювання зовнішньої та внутрішньої організації делегування повноважень в органах правопорядку з метою підвищення ефективності охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

На нашу думку, з метою ефективного застосування делегування повноважень в діяльності правоохоронних органів необхідно прийняти єдиний нормативно-правовий акт, який би встановлював порядок добору, вивчення, оформлення кандидатів на посади рядового і начальницького складу та проведення спеціальної перевірки осіб, прийнятих на службу в правоохоронні органи України. Аналіз основних законодавчих і нормативних актів показав більші можливості використання в законодавстві елементів делегування повноважень.

Процес делегування повноважень — це оптимізація управлінської діяльності з метою раціонального, максимального зближення нормативних і ціннісних (соціально-психологічних) способів регулювання поведінки суб’єктів та об’єктів делегування повноважень під час виконання ними службових обов’язків.

Література

1. Хан С.М. Управленческие отношения социализма / С.М. Хан. — М., 1982. — 208 с.
2. Пригожий А.И. Современная социология организаций / А.И. Пригожий. — М., 1995.— 245 с.
3. Амосов О.Ю. Концепція формування компетенції керівника : збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / О.Ю. Амосов. — Вип. 1. — Ч. XI : Державне управління та місцеве самоврядування (матеріали Першого міжнар. наук конгресу) / за ред. Г.І. Мостового. — Харків, 2001. — С. 4-5.
4. Бандурка О.М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ [підруч. для вищ. навч. закл. освіти ОВС України] / О.М. Бандурка, В.О. Соболєв. — Харків : Ун-т внутріш. справ, 2000. — 479 с.
5. Психологические механизмы регуляции поведения и оптимизация трудовой деятельности. — Горький : Изд-во Горьк.гос.ун-та, 1987. — 84 с.
6. Темченко В.І. Формування професійної правосвідомості співробітників міліції (проблеми теорії і практики) / В.І. Темченко. — К. ; НАВСУ : ДС Авангард, 2001. — 175 с.
7. Аскеева Г. Парадигма человеческого измерения политики / Г. Аскеева // Мысль. — 1999. — С. 24-29.
8. Туманов Г.А. Человеческий фактор в государственном управлении / Г.А. Туманов // Советское государство и право. — 1986. — № 10. — С. 3-5.
9. Барко В.І. Професійний відбір кадрів до органів внутрішніх справ (психол. аспект) / В.І. Барко. — К. : Ніка-Центр. 2002. — 292 с.
10. Васильков В.М. До проблеми розробки соціально-психологічної концепції підготовки робочих кадрів // Проблеми загальної та педагогічної психології / В.М. Васильков. — Т. 3. — Ч. 7. — К., 2001. — С.22-27.
11. Денищик О. Формування професійної свідомості державних службовців / О. Денищик // Вісн. Укр. Акад. управління при Президентові України — 2001. — №. 2. — С. 342-348.
12. Кукушин В.М. Твоя профессиональная этика / В.М. Кукушин. — М., 1994.— 124 с.
13. Ниткалиев У. Правовая культура как уровень развития общества / У. Ниткалиев // Мысль. — 1996. — №11. — С. 10-13.
14. Керимов Д.А. Мораль и право / Д.А. Керимов // Мораль и право в развитом социалистическом обществе. — М., 1979.