

УДК 352.74.074.5

Ф.Ф. Краснояров

ФОРМИ І МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОННОСТІ ТА ПРАВОПОРЯДКУ

У статті визначено поняття “форми”, “методи”, “управління”, “законність”, “правопорядок”, охарактеризовано роль форм і методів управління ОВС в забезпеченні законності та правопорядку.

Ключові слова: форми, методи, управління, органи внутрішніх справ, законність, правопорядок.

В статье определено понятия “формы”, “методы”, “управление”, “законность”, “правопорядок”, охарактеризована роль форм и методов управления ОВД в обеспечении законности и правопорядка.

Ключевые слова: формы, методы, управления, органы внутренних дел, законность, правопорядок.

This paper defines the concept of “patterns”, “methods”, “management”, “legality”, “law and order”; the role of the forms and methods of management in the police in ensuring law and order is described

Keywords: forms, techniques, management, police, rule of law, the rule of law.

Одними з головних завдань органів внутрішніх справ є забезпечення прав людини, підтримання режиму законності та правопорядку. Виконання зазначених завдань досягається шляхом здійснення управління органами внутрішніх справ із використанням специфічних форм і методів. Поєднання тих або інших методів управління дозволяє різними темпами досягти визначеної мети. Разом з тим використання різних форм і методів управління чинить прямий вплив на результати діяльності органів внутрішніх справ, що визначає результати їх діяльності.

Дослідженню форм та методів управління органами внутрішніх справ присвятили свої наукові розробки такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, В.Ю. Кривенда, В.М. Плішкін, І.М. Шопіна, О.М. Ярмиш та багато інших. Враховуючи ситуацію сучасної кризи в економічній та політичній сфері, що, у свою чергу, призводить до загострення соціальних конфліктів, та, як наслідок, збільшення показників злочинності, змінюються вимоги та умови управління органами внутрішніх справ (далі – ОВС). У зв'язку з цим постає необхідність переосмислення вже наявних та запропонування новітніх форм і методів управління ОВС, що обумовлює актуальність теми статті.

Метою цієї статті є визначення форм і методів управління органами внутрішніх справ в забезпеченні законності та правопорядку. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі наукові завдання: визначити поняття “форми”, “методи”, “управління”, “законність”, “правопорядок”; встановити роль форм і методів управління ОВС в забезпеченні законності та правопорядку.

Загалом у теорії адміністративного права методи державного управління визначають, як способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти [1, с. 121; 2, с. 175]. Цікавим є підхід Р.О. Кукурудз

та Т.Ю. Кукурудз щодо визначення адміністративних методів управління, що превалюють у галузі управління ОВС, як впливу на об'єкт управління шляхом встановлення їх прав, обов'язків через систему наказів, що спираються на систему підпорядкування, владні повноваження [1, с. 124]. Це визначення є узагальнюючим та поєднує ознаки впливу не тільки методів, а і форм управління на відповідну сферу відносин.

У словнику за редакцією В.Т. Бусела наведено таке визначення форми: 1) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організацію і зовнішній вираз; 2) спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії [3, с. 1543].

У науці адміністративного права під терміном “управління в галузі внутрішніх справ” розуміють функцію організованих систем, які забезпечують цілість їх структури, підтримання режиму функціонування згідно із закладеною програмою [4, с. 22]. Ю.П. Битяк підкреслює, що управління є функцією організованих систем, визначаючи при цьому мету їх створення саме для забезпечення взаємодії елементів, що їх становлять, які підтримують необхідний режим роботи з метою досягнення поставлених цілей і завдань внутрішнього і міжсистемного характеру [5, с. 7]. На думку О.М. Бандурки, управління – це комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремої ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку [6, с. 10]. С.Г. Стеценко визначає зазначену категорію як цілеспрямовану організаційну діяльність, спрямовану на охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьбу зі злочинністю, захист прав, свобод і законних інтересів громадян [2, с. 552–553].

На відміну від інших сфер, галузь внутрішніх справ, що відноситься до адміністративно-політичної сфери суспільних відносин, відзначається превалюванням саме владних повноважень у системі її управління. Для порівняння, для такої сфери, як культура більш доцільним є вживання терміну “державне регулювання”, адже профільні органи в основному здійснюють координуючі та регулюючі функції, а вплив державних органів, наприклад на організацію театральної та бібліотечної справи, відбувається в основному без використання примусових методів. Унікальність державного управління в галузі внутрішніх справ полягає в можливості застосування, приміром адміністративно-примусових заходів. А тому цілком логічним є висновок про те, що норми адміністративного права в необхідних випадках надають державно-управлінським відносинам форму адміністративно-правових.

Виходячи з таких формальних позицій, а також з того, що органи внутрішніх справ виконують свої функції, реалізуючи норми законодавства України, їх державну виконавчо-владну діяльність можна розглядати як адміністративну за своєю сутністю.

Існує багато різноманітних підходів до дефініції законності та правопорядку, проте відмінність полягає лише в окремому аспекті. Узагальнюючи різноманітні підходи, можна виділити основну сутність законності як основний принцип забезпечення порядку і справедливості в суспільстві шляхом видання і неухильного виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин. Таке визначення можна простежити серед різноманітних історичних періодів.

В.Б. Авер'янов визначає законність, як такий режим державного і суспільного життя, при якому забезпечується повне й неухильне дотримання і виконання законів, підзаконних актів усіма, без винятку, органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами. Автор підкреслює обов'язковість дотримання і виконання всієї системи нормативних актів держави.

Наголошується, що діяльність державних органів має регламентуватися не тільки законами, а й іншими регулятивними актами, підкреслюючи таким чином адміністративно-правову сутність системи управління відповідними органами, що забезпечують дотримання законності та правопорядку в державі [7, с. 349].

Під гарантіями законності розуміють обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови, засоби, фактори, що забезпечують дотримання законності [7, с. 350], що дозволяють безперешкодно реалізувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами і виконувати юридичні обов'язки. Відповідно, серед таких гарантій виділяють: економічні (матеріальні), соціальні, політичні, ідеологічні, юридичні [8] або (спеціальні [7, с. 349]). Зокрема, під останніми розуміють систему спеціальних правових засобів зміцнення законності і правопорядку, до яких, у свою чергу, відносять усі норми права, в яких виражена вимога законності.

До гарантій законності автори посібнику за редакцією О.В. Бабкіної та К.Г. Волинки відносять, наприклад, спеціальні засоби виявлення правопорушень (прокуратуру, органи розслідування тощо); засоби попередження правопорушень (приміром митний огляд); засоби припинення правопорушень (затримання, арешт); заходи по захисту та відновленню порушених прав; юридичну відповідальність; процесуальні гарантії; правосуддя. Окремо серед системи гарантій автори виділяють попереджувальні правові заходи, до яких відносять заходи заборони в адміністративному праві [8].

Способами забезпечення законності є державно-правова діяльність органів, наділених юридично-владними повноваженнями [7, с. 351]. Кожний із цих способів має притаманні тільки йому риси, закріплені відповідними нормативними актами, та реалізується за допомогою спеціальних методів. Зазначені методи пов'язані між собою єдністю мети забезпечити суворе додержання вимог законності й дисципліни всіма суб'єктами державного управління.

Забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні досягається в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відображення в припиненні порушень законів і дисципліни; здійсненні заходів щодо ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; притягненні до відповідальності та покаранні осіб, винних у порушенні законності й дисципліни; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності й дисципліни; вихованні працівників апарату управління в дусі суворого додержання наявних правил. Цим забезпечують додержання законності кожною ланкою державного управління, кожним службовцем з метою організації їх чіткої роботи, підтримання державної дисципліни, а також охорону й захист прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб у повсякденній діяльності апарату управління.

Із окресленого вище цілком очевидним є висновок про те, що від правильної та ефективної побудови системи управління ОВС залежить стан забезпечення законності в державі в цілому.

Із законністю тісно пов'язане таке правове явище, як правопорядок, під яким прийнято розуміти засновану на праві і законності організацію правового життя, що відображає якісний фактичний стан суспільних відносин, врегульованих правом. Категорія "правопорядок" досить часто зустрічається серед положень чинного законодавства України (наприклад, "правовий порядок" в статті 19 Конституція України) [9], що пояснюється тим фактом, що охорона правопорядку є найважливішою функцією держави.

Серед сучасних підходів категорію правопорядок в основному визначають, як врегульовану нормами певних галузей права систему суспільних відносин або стану таких відносин [10]. Проте такий підхід має певні недоліки. Слушною з цього приводу є думка І.М. Шопіної про те, що правове регулювання, яке виступає засобом, інструментом впливу на суспільні відносини, не слід ототожнювати з самими суспільними відносинами, внаслідок чого відбувається регулювання заради регулювання [11, с. 46]. Підсумовуючи зазначене, правопорядок можна сприймати, як категорію реалізованої законності, що встановлюється та охороняється державою на підставі положень чинного законодавства. Правопорядок ґрунтується на принципі, що ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законом.

Окреслений підхід дає підстави вивести таку схему щодо основ управління ОВС в Україні. Так, законність має бути пріоритетним принципом управління державних органів в цілому, а також функціонування ОВС в Україні зокрема. Відповідно, забезпечення правопорядку, що, в свою чергу, є результатом реалізації всіх правових розпоряджень згідно з принципом законності, виступає одним з провідних завдань діяльності ОВС.

Окреслена закономірність досить чітко прослідковується в одному із основних нормативно-правових актів, що регулює відносини у сфері внутрішніх справ. Так, згідно з положенням статті 3 Закону України “Про міліцію” діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням [12].

Щодо ролі форм і методів управління органами внутрішніх справ у забезпеченні законності та правопорядку, потрібно підтримати підхід І.М. Шопіної, яка пропонує розглядати категорію “режим законності”, як функціональну складову механізму правового регулювання управління в галузі внутрішніх справ (поряд із такими органічними складовими, як: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини та акти реалізації норм права) [11, с. 113].

Таким чином, законність і правопорядок є невід’ємними рисами правової держави, вони, зокрема, знаходять своє вираження в сукупності форм і методів управління ОВС, що, у свою чергу, знаходять своє відображення в чинному законодавстві, регулюючи взаємовідносини в суспільстві та забезпечуючи цим стан законотворчості поведінки об’єктів управління.

Здійснення управлінських функцій державних органів має відбуватися з дотриманням режиму законності, а головною метою повинно бути забезпечення правопорядку. Окреслене може бути досягнуто лише при дотриманні принципу відповідності компетенції суб’єкта управління завданням і функціям управлінської діяльності, а також об’єктивного співвідношення змісту і обраного підходу до вирішення поставлених питань, враховуючи особливості галузі управління ОВС.

На нашу думку, під режимом законності слід вважати стан взаємовідносин між суб’єктами управління та керованими, а також основу функціонування та діяльності співробітників органів внутрішніх справ, за допомогою якої забезпечується дотримання та виконання гарантованих на законодавчому рівні прав і свобод осіб та працівників органів внутрішніх справ, а також процедурних приписів щодо здійснення державно-управлінських дій.

Таким чином, виходячи з положень теорії систем, управління ОВС можна розглядати як державне багатофункціональне системне утворення, що характеризується ієрархічністю побудови та, використовуючи специфічні форми та методи управління, виконує комплекс завдань по забезпеченню законності та правопорядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Коломоєць Т.О.* Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – 480 с.
2. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : основні поняття : навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2009. – 640 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2003. – 1440 с.
4. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В.М. Плішкін ; за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
5. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
6. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ “Еспада”, 2000. – 368 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер’янов (голова) та ін. – К. : Видавництво “Юридична думка”, 2007. – 592 с.
8. Теорія держави і права у схемах і визначеннях : навч. посіб. / О.В. Бабкіна, К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2004. – 144 с.
9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
10. *Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П.М.Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
11. *Шопіна І.М.* Мета адміністративно-правового регулювання органами внутрішніх справ / І.М. Шопіна // Наше право. – 2011. – № 4. – С. 45–51.
12. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.

Отримано 24.03.2014