

20. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Голос України. - 2012. - 12 червня. № 106.

21. Про державну службу: проект Закону України № 2490 від 30 березня 2015 року. [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

22. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради на проект Закону України "Про державну службу" (реєстр. № 2490 від 30.03.2015 р.). [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=54571.

23. Про державну службу: текст законопроекту № 2490 до другого читання від 3 листопада 2015 року. [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=54571.

Мошак О. В.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
ОДУВС
Свірін М.Г.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри регіональної політики та
публічного адміністрування Одеського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного управління при
Президентіві України
Надійшла до редакції: 19.08.2015

УДК 351:347/96

ЩОДО ВЗАЄМОДІЇ ЯК ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ

Ярмакі В. Х.

Стаття присвячена розгляду такої категорії, як "взаємодія". Досліджуються її особливості та дефінітивна характеристика. Значна увага в статті приділяється розгляду державного управління як у широкому, так і у вузькому сенсі.

Ключові слова: взаємодія, функція, управління, державне управління, правоохоронна сфера.

Статья посвящена рассмотрению такой категории, как "взаимодействие". Исследуются ее особенности и дефинитивная характеристика. Значительное внимание уделяется рассмотрению государственного управления, как в широком, так и в узком значении.

Ключевые слова: взаимодействие, функция, управление, государственное управление, правоохранительная сфера.

The article devoted to review of such category as "cooperation". Various aspects, including definitional characteristics, are reviewed as well. Significant attention within the article is also drawn towards government administration in its broad and narrow sense.

Keywords: cooperation, function, administration, government administration, law enforcement sphere.

У світі все існує й розвивається у взаємозв'язку. Будь-яка спільна діяльність людей - виробництво чи дозвілля, політика чи освіта, охорона правопорядку в державі чи захист прав і свобод окремого громадянина - викликає необхідність погодження, координації, упорядкування та цілеспрямованого індивідуальних і групових зусиль і волі, тобто відповідного управління.

У ході історичного розвитку суспільства та виробництва, при ускладненні економічних, політичних і соціальних умов життя людей, актуальність чіткого, наукового управління суспільством зростає. Без системи управління людське суспільство неможливе, як неможливе воно без матеріального виробництва. Коли порушується управління в суспільстві, виникають кризові явища, які проявляються в занепаді виробництва, падінні духовності й моральності, зростанні злочинності.

У широкому значенні державне управління - це сукупність усіх видів діяльності держави (тобто всіх форм

реалізації влади держави загалом).

Таке тлумачення є прийнятним лише на рівні аналізу загальносоціальної системи управління загалом, що пов'язаний з виокремленням її відносно самостійних підсистем. У цьому випадку категорія державного управління дає змогу відмежувати державні інститути управлінського впливу з боку держави від впливу з боку всіх інших, тобто недержавних інститутів.

При більш конкретному аналізі держава як загальний суб'єкт управління має бути представлена диференційовано, тобто як сукупність державних органів, між якими певним чином поділені різні види діяльності. Отже, категорія державного управління у вузькому значенні має значення відносно самостійного різновиду діяльності держави, що його здійснює певне коло державних органів.

В інтересах нашого дослідження немає жодної потреби в широкому розумінні терміна "державне управління". Вузьке розуміння державного управління дає змогу тлумачити його як самостійний специфічний вид державної діяльності, який у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту в тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок влади. До того ж питома вага цього виду діяльності для різних державних органів не однакова.

Термін "функція" за своїм змістом означає обов'язок, коло діяльності, призначення, виконання, здійснення й таке інше [1, 543; 2, 1453]. Під функціями розуміють і цілі, які ставить держава перед виконавчою владою, а також правові засоби (обов'язки та повноваження), які застосовуються для досягнення цілей. Кожна функція як певний вид діяльності, наприклад, виконавчої влади, характеризується певною самостійністю, має свою сферу дії та реалізується відповідними методами. Функції відображають зміст діяльності виконавчої гілки влади та характеризують її специфіку [3, 302-312; 4, 11; 5 8-10]. Основною функцією виконавчої влади є функція охорони громадського порядку й забезпечення національної та громадської безпеки, яку здійснюють підрозділи міліції громадської безпеки та яка залишається такою ж важливою й необхідною в сучасний період. І як свідчить

історія, у більшості країн світу тоталітарна держава трансформувалась у правову без будь-яких втрат поліцейських функцій [6, 46].

У ході історичного розвитку суспільства і виробництва, при ускладненні економічних, політичних і соціальних умов життя людей, актуальність чіткого, наукового управління суспільством зростає. Без системи управління людське суспільство неможливе, як неможливе воно без матеріального виробництва. Коли порушується управління в суспільстві, виникають кризові явища, які проявляються в занепаді виробництва, падінні духовності й моральності, підвищенні рівня злочинності.

З точки зору О.М. Бандурки, “управління - це комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення і розвитку” [7, 10].

Російський учений-адміністративіст А.Д. Чернявський стверджує, що управління є необхідною умовою розвитку суспільства, спільної праці людей задля досягнення цілей, рішення поставлених задач у відповідних сферах і галузях діяльності [8, 6-7]. Спираючись на праці видатних учених-адміністративістів (Д.Н. Бахраха, В.К. Колпакова), “управління” в загальному вигляді - це діяльність суб’єкта, який здійснює цілеспрямований вплив на об’єкт управління через сукупність організаційних дій з метою приведення останнього в бажаний для суб’єкта стан [9, 9].

На думку Л.В. Коваля, управління є функцією суспільної праці [10, 25], воно виражає соціальні інтереси і є організуючою діяльністю держави, а організуюча діяльність держави, як стверджують В. Авер’янов і Г. Атаманчук, проявляється через дію органів державної влади [11].

В.М. Плішкін розглядав управління як функції організованих систем, які забезпечують цілість їх структури, підтримання режиму функціонування згідно із закладеною програмою. Управління в такому розумінні є атрибутом певного класу систем (під системою розуміються безліч структурно розчленованих взаємопов’язаних і взаємодіючих елементів, які виконують певні функції й створюють деяку цілісну єдність, що володіє новими, інтегративними властивостями, котрі не зводяться до суми властивостей окремих елементів) [12, 12].

“Управління - це функції організованих систем, створених для забезпечення взаємодії елементів, що їх складають, які підтримують необхідний режим роботи з метою досягнення поставлених цілей і завдань внутрішнього й міжсистемного характеру”, - стверджує Ю.П. Битяк [13, 6].

Розрізняють такі види управління: соціальне, біологічне та технічне. Соціальне управління пов’язано з діяльністю людей, їх громадських і державних об’єднань, управлінням людини людиною, суспільством загалом, державним управлінням. Якщо об’єктом управління постають машини й механізми, - це технічна система управління. У випадку з біологічним управлінням здійснюються управління тваринами та рослинними організмами [14, 27].

Розглядаючи управління в правоохоронній діяльності, слід відмітити, що цей вид управління належить до державного управління.

Серед видів соціального управління державне управління займає особливе місце й визначається певними особливостями. Видатний німецький соціолог Макс Вебер стверджував, що однією з головних якостей державного управління є те, що воно спирається на закладену в ньому

владну силу. “Держава ... є відносини панування людей над людьми, що спираються на легітимне насильство як засіб” [15, 646]. Державне управління спирається на владу держави й поширюється цілком на все суспільство. Державна влада має у своїй основі правову обумовленість і підтримується силою державного апарату, який наділений і засобами примусу.

Природа державного управління була проаналізована в працях К. Ясперс, який висловив, що “свобода людини починається з того моменту, коли в державі, де вона живе, вступають у дію прийняті закони” [16, 171].

З наведеного можливо зробити висновок, що державне управління - це процес (організуючого, регулюючого та контролюючого) впливу держави на суспільну життєдіяльність осіб з метою її упорядкування, планування, захисту або перетворення, що спирається на владну силу держави.

Наука управління та практична реалізація її здобутків у розвинутих демократичних країнах знайшли досить широке застосування, в Україні вони проходять період становлення, але вже можна констатувати, що в межах правоохоронної діяльності зароджується новий напрямок - управління правоохоронною системою.

Аналізуючи різні форми й напрями державного управління за допомогою правових засобів, легко можна встановити, що конкретний зміст і вибір форм залежить від предмета правового регулювання, який одночасно є й об’єктом управлінських відносин. Дійсно, міра правової впорядкованості, наприклад, у сфері організації матеріального виробництва, і управління в галузі правоохоронної діяльності, унаслідок специфіки виконуваних задач, не можуть бути однаковими. При цьому ми зовсім не виходимо з того, чий результат праці важливіший для суспільства.

Переходячи до розгляду взаємодії, необхідно сказати, що серед науковців, які досліджували зазначену категорію, слід виділити: О.М. Бандурку, С.Г. Брателя, В.С. Гуславського, С.Ф. Денисюка, В.В. Ковальську, А.Т. Комзюка, Т.В. Корнякову, В.В. Маркова, О.М. Музичука, С.М. Протченка, Ю.С. Шемчушенка, С.В. Шестакова. Разом із тим, більшість досліджень мали прикладний характер і висвітлювали зазначені категорії щодо певних державних органів.

Слід одразу відзначити, що категорія “взаємодія” використовується різними галузями знань. Як указує А.Г. Спіркін, взаємодія - це філософська категорія, що відображає процеси впливу різних об’єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об’єктом іншого [17, 157]. У фізиці відомі чотири основні типи силової взаємодії, що дають ключ до розуміння нескінченного різноманіття процесів: гравітаційний, електромагнітний, сильний і слабкий (розпадний). Біологія досліджує енергетичні й інформаційні взаємодії на різних рівнях: молекулярному, клітинному, організменному, популяційному, видовому, біоценозному. В юридичній літературі під взаємодією розуміють засновану на законах і підзаконних нормативних актах, узгоджену за цілями, місцем і часом діяльність різноманітних виконавців щодо сумісного вирішення поставлених перед ними завдань [16, 6], систематичне, стійке виконання дій, котрі спрямовані на те, щоб викликати відповідну реакцію партнера [17, 5].

Взагалі в юриспруденції категорія “взаємодія” найчастіше вживається тоді, коли йдеться про контакти України (її органів) з іншими країнами (їх органами),

зв'язок правоохоронних органів з населенням, узгодження дій різних державних органів або різних структурних підрозділів одного державного органу. Так, В.К. Колпаков визначає взаємодію як наявність між міліцією та громадськістю стійких контактів, які виникають і розвиваються на основі загальних інтересів і в цілях боротьби з правопорушеннями, укріплення громадського порядку й громадської безпеки [18, 6-9]. К.К. Єрмаков розуміє взаємодію в органах внутрішніх справ як засновану на законах і підзаконних актах, узгоджену за метою, місцем та часом діяльність різних ланок системи органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю [19, 4].

Прикладами нормативного закріплення правил взаємодії є закони України "Про ратифікацію Угоди про принципи формування спільного транспортного простору і взаємодії держав-учасниць Співдружності незалежних Держав у галузі транспортної політики" від 6 жовтня 1999 р. № 1126-XIV; "Про ратифікацію Угоди про взаємодію держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав на випадок евакуації їх громадян з третіх країн у разі виникнення надзвичайних ситуацій" від 5 листопада 1998 р. № 233-XIV; постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Угоди між КМУ та Урядом Російської Федерації про взаємодію при проведенні інспекційних заходів у місцях дислокації військових формувань Чорноморського флоту Російської Федерації на території України" від 13 квітня 2011 р. № 396 та "Про затвердження Порядку взаємодії органів виконавчої влади щодо обміну інформацією, необхідною для обчислення і справлення плати за землю" від 1 серпня 2006 р. № 1066.

Підсумовуючи, можна зазначити, що взаємодія як функція державного управління в правоохоронній сфері - це форма прояву цілеспрямованого впливу, що передбачає забезпечення необхідної узгодженості дій відповідних суб'єктів, як елемент процесу реалізації поставлених цілей по захисту прав і свобод громадян та інших осіб, охорони громадського порядку та громадської безпеки, попередження й припинення правопорушень, усунення умов, які сприяють їх скоєнню.

Література

1. Словарь иностранных слов. - М., 1988.
2. Советский энциклопедический словарь. - М., 1988.
3. Алексеев Н.Н. Общая теория государства. - Вып. 2. - Прага, 1925.
4. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Моск. ун-та. Серия "Право". - 1972. - № 4.

5. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. - М., 1970.

6. Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. Полицейское право как подотрасль административного права // Государство и право. - 2001. - № 12.

7. Бандурка О.М. Основы управления в органах внутренних дел Украины: теория, досвід, шляхи удосконалення - Х.: "Основа", 1996. - 386 с.

8. Чернявский А.Д. Организация управления: учеб. пособ. - К., 1998. - 134 с.

9. Колпаков В.К. Административное право Украины: підручник. - К.: Юринком, 1999. - 736 с.

10. Коваль Л.В. Административное право Украины: підручник. - К., 1996. - 208 с.

11. Авер'янов В.Б., Цветков В.В., Шаповал В.М. та ін. Державне управління. Теорія і практика. - К.: Юрінком, 1998. - 431 с.

12. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. - К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. - 702 с.

13. Административное право Украины: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. - К.: Юрінком Інтер, 2006. - 544 с.

14. Административное право Украины. Підручник для юрид. вузів і фак. // за ред. Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького. - Харків: Право, 2000. - 520 с.

15. Вебер М. Избранные произведения: Пер.с нем. / Сост., общ. ред. и послеслов. Ю.Н. Давыдова. - М., 1990. - 804 с.

16. Ясперс К. Смысл и назначение истории. - М., 1985. - 171 с.

17. Спиркин А.Г. Основы философии: учебн. пособие для вузов / А.Г. Спиркин. - М.: Полит. лит., 1988. - 598 с.

18. Данилова С.И. Совершенствование форм, методов и приемов взаимодействия органов предварительного следствия с периодической печатью, теле- и радиовещанием: метод. рекомендации С.И. Данилова, Л.С. Корнева. - М.: ВНИИ МВД России, 2004. - 12 с.

19. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественной безопасности в сфере правопорядка: учеб. пособие / В.К. Колпаков. - Киев: Укр. акад. внутр. дел, 1993. - 80 с.

Ярмак В.Х.,

професор кафедри державно-правових дисциплін

ОДУВС

Надійшла до редакції: 16.09.2015