

Математична точність і вірогідність дослідження операцій, поєднані з глибиною та різнобічністю знань і можливістю обробки даних обчислювальною технікою, перетворили прогнози, які отримуються з їх допомогою, в цілу науку. Звідси дослідження операцій, як стверджують і не без підставно вчені, виступає водночас і наукою, і не тільки методом, а й методологією, а за масштабами і обсягами нерідко перевищує і окремі науки, і окремі методології, тим паче методи дослідження і управління. До кінця теорія і практика застосування дослідження операцій на сьогоднішній день ще не розроблені й настійно вимагають цього від вчених і практиків.

Завершуючи огляд різних методів, що реалізують головні аспекти управлінської діяльності в органах внутрішніх справ і складають новітню методологію управління, треба ще раз підкреслити, що для досягнення високої результативності управління сьогодні конче необхідний комплексний і системний підхід до їх застосування, який би передбачив комплексне і системне застосування різномірних методів з обов'язковим їх математичним забезпеченням на базі оснащення органів внутрішніх справ сучасною комп'ютерною технікою і сучасними комп'ютерними технологіями.

Список літератур: 1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Харків, 1998. 2. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. проф. О.М.Бандурки. Харків, 2000. 3. Сущенко В.Д., Присяжний С.В., Коваленко О.І. Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ. К., 1999. 4. Костіна Н.І., Алексєєв А.А., Василик О.Д. Фінанси: система моделей і прогнозів: Навчальний посібник. К., 1998. 5. Бушуєв Б.С. Методы исследования операций в управленческой деятельности органов внутренних дел. М., 1977.

Надійшла до редколегії 28.03.2001

С.М. Гусаров, начальник УМВС України у Харківській області

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Державне управління безпекою дорожнього руху як соціальне явище засноване на певних базових положеннях, які являють собою принципи. Вони у сукупності складають певну гносеологічну систему. Основними завданнями державного управління безпекою дорожнього руху є вивчення та практичне застосування принципів розвитку управлінських відносин між керівним суб'єктом та керованим об'єктом та різноманітних форм їх вияву при визначенні цілей, розробці стратегічних напрямків розвитку та відповідних тактичних планів, створенні необхідних умов для забезпечення безпеки дорожнього руху.

Принципи державного управління взагалі та управління безпекою дорожнього руху, зокрема, об'єктивні, не залежать від волевиявлення та уподобань окремих осіб, політичних лідерів та рухів. Однак їх не можна вважати абсолютною істиною, а лише інструментом впливу керівного суб'єкту на керований об'єкт і навпаки. Принципи державного управління універсальні, їх можна застосовувати для впливу на будь-який об'єкт – певну сферу суспі-

льних відносин: економічну, соціальну, гуманітарну, наукову, технічну. Згідно з системним підходом кожному сфері управлінського впливу можна розглядати як систему з відповідними взаємозв'язками між певними підсистемами та елементами.

Правові засади управління безпекою дорожнього руху були закладені ще за часів Радянського Союзу. У змінах, які були внесені до чинних нормативних актів, та у багатьох нормативних актах, які були прийняті у пострадянський період знаходять відображення відносини, характер яких зумовлений існуючим ще на той період превалюванням адміністрування. Демократичні засади, відтворені у Конституції України, реалії сьогодення висувають на перший план необхідність змін у засадах діяльності Міністерства внутрішніх справ України взагалі і Державної автомобільної інспекції України, зокрема, насамперед, у складі і змісті принципів управління безпекою дорожнього руху.

Якщо державне управління безпекою дорожнього руху розглядати як систему, можна виділити такі принципи діяльності цієї системи: загальносистемні та специфічні. У випадку дослідження закономірностей, притаманних системі державного управління безпекою дорожнього руху в цілому, виділені загальносистемні принципи управління. Виділення закономірностей, притаманних кожній підсистемі системи управління безпекою дорожнього руху, дозволяє сформулювати специфічні принципи.

Інші загально визнані засади систематизації принципів (онтологічний аспект, окремий аспект спеціалізованої управлінської діяльності) не дозволяють повною мірою розкрити сутність державного управління і тому можуть бути використані для дослідження окремих сторін управлінської діяльності.

До загальносистемних принципів державного управління безпекою дорожнього руху можна віднести: об'єктивність, універсальність, демократизм, законність, розподіл влад, делегування повноважень, соціальну спрямованість, оптимізацію управління, комплексність, керованість, контрольованість, гласність, поєднання колегіальності і єдиноначальності.

В системі державного управління безпекою дорожнього руху можна виділити окремі підсистеми залежно від компетенції державних органів, які мають повноваження щодо управління безпекою дорожнього руху: підсистеми законодавча, виконавча, судова; а також підсистема державних органів, підпорядкованих Президентові України, та підсистема прокуратури.

Якщо розглядати державне управління в цілому, існує думка про доцільність виділення підсистем державного управління за функціональним принципом [1, с. 192]: підсистема кадрів, інформаційного забезпечення, технологій державного управління. Така позиція цілком прийнятна щодо питань управління безпекою дорожнього руху. За цим підходом у системі державного управління безпекою дорожнього руху можна виділити підсистеми: кадрового забезпечення, інформаційного обміну, оперативно-пошукову та контрольну.

Якщо природа державного управління безпекою дорожнього руху відображається у загальносистемних принципах, які впливають на усі підсистеми системи управління, то усередині кожної підсистеми повинні діяти специфі-

чні закономірності та взаємозв'язки, які надають цим підсистемам впорядковану структуру.

Що стосується специфічних принципів, то за функціональним підходом, наприклад, при здійсненні державного управління підсистемою інформаційного обміну можна виділити наступні принципи: об'єктивність, оперативність надходження інформації та її обробки, неприпустимість несанкціонованого доступу та ряд інших. При здійсненні державного управління підсистемою кадрового забезпечення специфічними принципами є професійність кадрового призначення, правовий захист кандидатів на посаду, оптимальність кадрового призначення, раціональність організаційної структури окремого підрозділу тощо.

Серед загальносистемних принципів державного управління безпекою дорожнього руху виділений принцип об'єктивності. Він означає дію керівної системи на засадах об'єктивних законів і виражає залежність державного управління безпекою дорожнього руху від характеру та закономірностей розвитку суспільства, засобів та ресурсів, що використовуються в управлінні.

Принцип демократизму притаманний державному управлінню взагалі та державному управлінню безпекою дорожнього руху зокрема. Він відображений у Конституції України (ст. 5), означає відтворення народовладдя у державному управлінні. Щодо державного управління взагалі, принцип демократизму відтворюється через проведення референдумів, виборчих кампаній та передбачає функціонування системи державного управління в цілому на основі інтересів та потреб громадян. На задоволення інтересів та потреб громадян у демократичному суспільстві щодо забезпечення безпеки дорожнього руху спрямована діяльність Державної автомобільної інспекції України, інших органів виконавчої влади, які мають повноваження у сфері управління безпекою дорожнього руху. Разом з тим, ці інтереси та потреби, а також відповідні повноваження мають бути нормативно врегульовані. Насамперед, це стосується мети, принципів, функцій державного управління безпекою дорожнього руху, стратегічних пріоритетів розвитку усієї системи державного управління безпекою дорожнього руху, а також організаційної побудови відповідних органів.

Звідси – принцип законності займає чільне місце серед принципів державного управління безпекою дорожнього руху. Він складає основу правової держави і означає, що функціонування державного управління взагалі та державного управління безпекою дорожнього руху, зокрема, засноване на законі та складається із практичної реалізації закону; зміни у структурі уповноважених державних органів повинні мати правову основу, проводитись відповідно змінам суспільно-політичних пріоритетів та стратегії розвитку держави; законотворча діяльність повинна бути впорядкованою; діяльність посадових осіб уповноважених державних органів має ґрунтуватись на чіткому дотриманні закону.

Принцип розподілу влад логічно витікає з принципів демократизму та законності. Він означає, що правотворча, правозастосовна діяльність, контроль за виконанням законів у сфері дорожнього руху повинні бути скоординовані, збалансовані, розділені за допомогою системи стримувань та противаг.

Принцип делегування повноважень є логічним продовженням принципу розподілу влад. Його зміст полягає у тому, що органи системи державного управління виконують певні повноваження, відповідні до їх функціонального призначення. При цьому повинен дотримуватись паритет розподілу влад: законодавчі органи приймають закони, органи виконавчої влади здійснюють впровадження законів, органи судової влади здійснюють контроль за дотриманням законності. Причому жодна з гілок влади не має пріоритету перед іншою, повноваження розподіляються таким чином, щоб дійсно існувала система стримувань та противаг у державному управлінні взагалі та безпекою дорожнього руху зокрема.

Принцип соціальної спрямованості, якщо розглядати систему державного управління взагалі, означає пріоритетність соціальних інтересів над загальнодержавними. Існування принципу зумовлене відповідною соціальною орієнтацією держави (ст.1 Конституції України). Як вірно зазначає Бандурка О.М., в процесі вироблення й реалізації управлінського рішення органом управління мають бути враховані інтереси суспільства, галузі, конкретної організації та соціально-професійних груп, які її складають (адміністративні працівники, спеціалісти, обслуговуючий персонал, робітники). Від органів управління різні сфери суспільства вимагають прогнозування соціальних наслідків управлінської діяльності [2, с. 31]. Якщо досліджувати систему державного управління безпекою дорожнього руху, то зміст принципу соціальної спрямованості полягає, насамперед, у рівності відповідальності громадян перед законом незалежно від їх соціального або майнового статусу, у можливості управлінського персоналу забезпечити гідні умови праці підлеглих.

Принцип оптимізації управління є однією з основних умов розвитку будь-якої системи, у тому числі, і системи управління безпекою дорожнього руху, гарантом її ефективної діяльності. Оптимізація дозволяє вдосконалювати структуру як керівного суб'єкта, так і керованого об'єкта та підвищує їхні функціональні можливості, що приводить до нівелювання негативних процесів усередині системи – будь то система державного управління в цілому або система державного управління безпекою дорожнього руху, зокрема. Що стосується принципу оптимізації державного управління безпекою дорожнього руху, то він означає необхідність розбудови системи управління відповідно до чинників, які на неї впливають – зовнішніх та внутрішніх, а також забезпечення можливості гнучкого реагування наплинність зовнішнього середовища. Зокрема, до зовнішніх чинників впливу на систему державного управління безпекою дорожнього руху відносяться: особливості функціонування системи органів державної влади, взаємовідносини між різними гілками влади у особі відповідних державних органів, правовий режим, геополітична ситуація, рівень макроекономічного розвитку, життєвий рівень населення тощо. До внутрішніх чинників належать: особливості побудови організаційної структури системи уповноважених щодо управління безпекою дорожнього руху державних органів, кадри, рівень технічного забезпечення дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції України та інше.

Принцип комплексності нерозривно пов'язаний із принципом оптимізації управління і означає, що дія системи органів державного управління без-

пекою дорожнього руху спрямована на виконання єдиної мети – розбудову правової держави. При цьому кожний орган державного управління займає своє чільне місце в системі органів, виконує відповідні завдання та функції. Жоден з уповноважених органів не може діяти сам по собі, а уся система органів складається з відповідних структур, що мають тільки їм притаманні властивості і, у той же час, властивості, що притаманні усій системі органів державного управління безпекою дорожнього руху. Принцип комплексності також означає, що система органів Державної автомобільної інспекції України має діяти з врахуванням криміногенної ситуації, штатної забезпеченості, матеріально-технічного постачання, ступеню кваліфікації і професіоналізму фахівців, структури робочого часу, режиму праці, розмірів фінансового забезпечення, суспільного престижу спеціальності, стану службової дисципліни, дотримання законності, зв'язків з населенням.

Необхідність дії принципів керованості та контрольованості ґрунтується на владному характері державного управління взагалі та державного управління безпекою дорожнього руху, зокрема. Керованість і контрольованість означає спроможність уповноважених державних органів здійснювати владні повноваження щодо управління безпекою дорожнього руху за допомогою відповідних засобів і заходів. Дія цього принципу приводить до необхідності вирішення проблеми сполучення централізації та децентралізації управління – оптимізації взаємовідносин між центральними та місцевими органами державного управління, між центральним апаратом та місцевою міліцією.

Принцип гласності державного управління безпекою дорожнього руху означає: відкритість, прозорість функціонування уповноважених щодо державного управління безпекою дорожнього руху державних органів та органів місцевого самоврядування, що проявляється у можливості здійснення громадського контролю за їх діяльністю, у тому числі через засоби масової інформації; судовий контроль за дотриманням в процесі державного управління безпекою дорожнього руху конституційно закріплених прав, свобод та законних інтересів громадян [3, с. 36]. В системі управління безпекою дорожнього руху принцип гласності постає інструментом реалізації прямого і зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління.

Принцип поєднання колегіальності і єдиноначальності в процесі управління безпекою дорожнього руху відображає співвідношення двох основних форм виявлення владних повноважень. Єдиноначальність прямо пов'язана з персональною відповідальністю керівників за результати прийняття рішень і є важливим засобом забезпечення оперативного управління. Колегіальність виступає як форма колективної розробки проектів рішень і, тим самим, підвищує ступінь їх обґрунтованості [3, с. 37]. Дія принципу пов'язана безпосередньо із існуванням субординаційних зв'язків.

Доцільним є виділення типів субординаційних зв'язків через виокремлення основних прав, які у відносинах субординації надаються вищим ланкам управління [4, с. 43-45]. Стосовно управління безпекою дорожнього руху типами таких зв'язків є:

– право виключної компетенції вищої ланки управління, за якою закріплюються повноваження щодо прийняття загальнообов'язкових рішень щодо питань управління безпекою дорожнього руху;

– право вищих ланок управління розширювати коло повноважень за рахунок компетенції нижчих ланок, яке виникає, у багатьох, у кризових ситуаціях (під кризовими ситуаціями розуміється настання надзвичайних зовнішніх ситуацій загальнодержавного або регіонального характеру, виникнення внутрішніх протиріч у межах системи управління безпекою дорожнього руху);

– право лінійного підпорядкування, яке полягає у наявності повноважень щодо оперативного управління, здійснення дисциплінарно-організаційних прав, ступінь сили рішень керівників щодо підлеглих;

– право функціонального підпорядкування, яке полягає у тому, що керівники можуть надавати вказівки методичного характеру, рекомендації щодо підпорядкованих структур;

– право затвердження рішення складається у тому, що остаточне рішення, яке набуває силу нормативного, приймається уповноваженими органами і посадовими особами відповідних ланок управління;

– санкціонувальне право, яке застосовується виключно у сфері контролю за діяльністю суб'єктів управління безпекою дорожнього руху та у сфері відповідальності за порушення правил дорожнього руху;

– погоджувальне право – це субординаційне право полягає в тому, що уповноважений державний орган, який займає пріоритетне становище у системі управління безпекою дорожнього руху має право вимагати, щоб рішення, підконтрольне йому у визначеному структурному ланцюзі, було прийняте лише за умови попереднього узгодження з іншим органом або ланкою (наприклад, проведення капітального ремонту автошляхів передбачає погодження із Державтоінспекцією МВС України).

Крім перелічених вище, загальносистемних та специфічних принципів, виділяють також низку структурних принципів: структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні. Структурно-цільові принципи пов'язані із існуванням «дерева цілей» державного управління. Структурно-функціональні характеризують закономірності, відносини та взаємозв'язки побудовання функціональної структури певної системи. Структурно-організаційні пов'язані із закономірностями побудовання організаційної структури державного управління певної системи. Структурно-процесуальні відображають закономірності, відносини та взаємозв'язки ефективної управлінської діяльності уповноважених органів державного управління.

Стосовно державного управління безпекою дорожнього руху особливого значення набувають структурно-організаційні та структурно-процесуальні принципи. Структурно-цільові та структурно-функціональні принципи доцільно виділяти у тому випадку, якщо постає проблема узгодженості цілей та оптимізації функцій різних підсистем певної системи. Така проблема виникає, якщо об'єктом державно-управлінського впливу постає певний вид суспільних відносин, врегульованих різними галузевими нормами права (на-

приклад, економіка, культура, політичне будівництво, бюджетні відносини тощо).

Серед структурно-організаційних принципів державного управління безпекою дорожнього руху можна назвати:

- єдність системи управління безпекою дорожнього руху, що забезпечує цілісність, узгодженість та дієвість державно-управлінських процесів;

- територіально-галузевий, що зумовлює залежність організаційних структур від території, галузі обслуговування, сфери суспільної життєдіяльності;

- багатоманітності організаційних зв'язків, що розкриває вертикальні та горизонтальні організаційні взаємозв'язки між органами державного управління безпекою дорожнього руху;

- сполучення колегіальності та єдиноначальності, зумовленого специфікою організаційної побудови та порядку діяльності окремих підсистем у системі державного управління безпекою дорожнього руху.

До структурно-процесуальних принципів можна віднести:

- принцип відповідності елементів управлінської діяльності органів державного управління безпекою дорожнього руху. До елементів, як правило, відносять: методи, форми, стадії управлінської діяльності. Цей перелік можливо доповнити такими елементами як цілі, завдання, функції;

- принцип конкретизації управлінської діяльності та особистої відповідальності за її результати, що проявляється у персоніфікації управлінських рішень та контролю за їх здійсненням;

- стимулювання раціональної та ефективної управлінської діяльності, що проявляється у комплексі моральних та матеріальних засобів стимулювання.

Реально щодо здійснення управлінської діяльності принципи діють як певні тенденції, напрямки, цілеспрямована діяльність. Раціональне та дієве застосування принципів державного управління безпекою дорожнього руху передбачає досягнення узгодженості, цілеспрямованості, надійного зв'язку між підсистемами системи державного управління взагалі та державного управління безпекою дорожнього руху, зокрема. Необхідно враховувати і той факт, що джерелом розвитку тих явищ, що відбиваються у принципах, є системні протиріччя. В процесі розвитку відбувається заперечення одних сторін проявлення принципів та становлення інших. Крім того, за різних обставин, під впливом багатьох чинників один і той же принцип може себе проявляти по-різному. Тому визначення та застосування принципів повинно робитися з врахуванням часу та місця дії відповідного управлінського процесу. Крім того, існує потреба у грамотному застосуванні принципів, що веде за собою проблему підготовки та перепідготовки управлінських кадрів. Тобто має місце залежність принципів від суб'єктивного чинника. Звідси – підготовка кадрів повинна робитися з врахуванням реалій практики державного управління, інакше буде втрачена регулююча роль принципів.

Принципи державного управління безпекою дорожнього руху взаємопов'язані між собою і тому надзвичайно важливе їх комплексне застосування. Таким чином, раціональне застосування принципів державного управ-

лінія безпекою дорожнього руху означає знання одиничного прояву кожного принципу, специфічного прояву окремих груп принципів та загального прояву системи принципів державного управління безпекою дорожнього руху. Причому критерієм ефективності застосування принципів є досягнення системності державного управління безпекою дорожнього руху.

Список літератури: 1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. 2. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х., 1996. 3. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 4. Француз А.Й. Складні адміністративні системи: організаційно-правові засади управління: Дис. канд. юрид. наук. К., 2000.

Надійшла до редколегії 12.05.2001

*С.С. Лукаш, здобувач Нац. ун-ту внутр. справ,
уповноважений ДСБЄЗ у Сумській обл.*

НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК ОСНОВНИЙ ЗАСІБ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Управління в органах внутрішніх справ – різновид державного управління і повинно забезпечувати взаємодію органів, підрозділів та служб системи Міністерства внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань і функцій [1, с.10]. Процес управління в органах, структурах і підрозділах внутрішніх справ органічно пов'язаний з цілеспрямованим впливом на умови професійної підготовки, служби, праці, побуту і культури осіб рядового та начальницького складу.

Побудова демократичної, соціальної, правової держави Україна [2] серед форм і методів управління процесами організації й функціонування даної системи органів ставить на перше місце саме правові засоби, як найбільш гуманні і відповідаючі практиці поступового руху держави в цивілізоване світове співтовариство. Державне регулювання правоохоронної діяльності, як зазначає відомий вчений в галузі управління в органах внутрішніх справ О.М. Бандурка, повинно здійснюватись, насамперед, шляхом правового визначення конституційних та інших законодавчих засад цієї діяльності, її стратегії, основних напрямків і завдань на певний період, забезпечення за допомогою права реальної координації зусиль усіх державних структур, передусім, правоохоронних органів, а також відповідних громадських формувань та органів місцевого самоврядування, які мають свою компетенцію в питанні підтримки правопорядку на території обслуговування [3, с.77].

Характеристика нормативного забезпечення, правового регулювання у якості найважливішого засобу управління в органах системи Міністерства внутрішніх справ повинна відбуватись через призму таких вихідних понять в сфері теорії управління, як «об'єкт управління» і «суб'єкт управління».

В узагальненому вигляді об'єктами управління вважаються людина і її праця [4, с.332]. Поряд з людиною та її працею як об'єкт управління виступають також різні соціальні чи соціально-виробничі спільності, наприклад,