

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 питаннях 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,

організація, регіон, галузь, країна. З-поміж цих об'єктів найбільшою цілісністю, яка відображає абсолютно всі сторони життя людини, характеризується суспільство, розглядуване як єдиний соціальний організм [5, с.8]. До того ж, якщо соціальне управління розуміти як «свідому, планомірно організовану, систематичну взаємодію суб'єкта і об'єкта управління з метою впорядкування останнього, збереження його якісної визначеності й розвитку» [6, с.10], то об'єкт управління слід розглядати в двох взаємопов'язаних аспектах: елементно-структурному і функціональному. Зміст елементно-структурного аспекта управління складають люди, трудові чи службово-трудова колективи, територіальні, етнічні та інші спільності, а функціонального – діяльність, поведінка людини і соціальних груп в їх самому широкому розумінні.

Органи внутрішніх справ України як об'єкт управління в сфері правоохоронної діяльності держави в соціальному розумінні даного поняття являють собою комплекс діяльності людей, виокремлений із соціального середовища як ланка соціальної системи, або ж у вигляді особливої функції, потребуючої спеціального механізму управління [7, с.215]. І елементно-структурний і функціональний аспекти об'єкта управління об'єктивно вимагають універсального засобу регулювання як організаційної визначеності певної сукупності людей, так і цільового функціонування означеного організаційно оформленого колективу. Таким загальною визначеним засобом в розвитку світової думки і практики вважається нормативне забезпечення, що обумовлюється його сутністю як регулятора суспільних відносин, котрий має виявлятися в поєднанні загальносоціальних та суто групових інтересів осередком формального державного закріплення міри свободи, рівності й справедливості [8, с.25].

Регулятивний характер нормативного забезпечення і полягає, насамперед, в тому, що воно виступає як «загальний масштаб, міра (регулятор) поведінки людей» [9, с.35]. Саме за допомогою своїх норм воно регулює різно-рідні суспільні відносини, слугує знаряддям проведення в життя загальногуманної політики держави, засобом організації його різнобічної управлінської та іншої діяльності. «Загальносоціальна сутність і призначення права, коли воно розглядається як вираз компромісу між класами, різними соціальними верствами суспільства» [10, с.225], його властивість виступати універсальним нормативним регулятором суспільних відносин, поведінки людей та їх організаційних об'єднань зумовлюють ту важливу роль права, яке воно відіграє чи повинно відігравати в структурній побудові та функціонування організації системи Міністерства внутрішніх справ.

Будь-який об'єкт управління піддається упорядковуючому впливу з боку суб'єкта управління. «Суб'єкт соціального управління – це організаційно оформлені спільності людей, сформовані ними органи управління, керівний склад, (в тому числі на персональному рівні), які наділені управлінськими функціями, здійснюють управлінську діяльність» [6, с.10]. Отже, об'єкт управління і суб'єкт управління мають багато загального між собою. По-перше, це соціальні чи соціально-організаційні утворення. По-друге, ці особливі інституції необхідно досліджувати в елементно-структурному й функціональному аспектах. По-третє, організаційно-структурна і функціональна по-

будова суб'єкта і об'єкта управління в основному відбувається за допомогою нормативного забезпечення. Відмінності ж між об'єктом і суб'єктом управління полягають, насамперед, в їх цілях і завданнях. Якщо метою Міністерства внутрішніх справ України, як суб'єкта управління, є впорядковувачий, регулюючий вплив на практичні структурні підрозділи різного рівня, то мета останніх в першу чергу виявляється в боротьбі із злочинністю в конкретних напрямках правоохоронної діяльності. Даними цілями визначаються й відповідні завдання суб'єктів і об'єктів управління в органах внутрішніх справ.

Побудова усіх суспільних відносин в державі відповідно до принципів «верховенство права» і «верховенство закону» вимагає формально-юридичного визначення й закріплення усіх найважливіших моментів державно-організаційної життєдіяльності суспільства з тим, щоб права, свободи та законні інтереси людини і громадянина були всім відомі й гарантовані державою. Якщо діяльність органів внутрішніх справ прямо торкається означених прав, свобод та інтересів, то і структурна побудова суб'єкта і об'єкта управління, і їх взаємодія щодо виконання поставлених суспільством правоохоронних завдань повинні мати легальний, «прозорий» характер, що в цивілізованій державі досягається в основному за допомогою нормативного забезпечення та його такої функціональної складової, як правове регулювання.

Відтак, розгляд об'єкта і суб'єкта в сфері правоохоронної діяльності держави щодо функціонування органів системи Міністерства внутрішніх справ України, їх взаємозалежності і взаємодії в процесі охорони й захисту прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин дозволяє зробити наступні методологічні для розвитку подальшого дослідження висновки:

1. Зміст понять об'єкта і суб'єкта має мінливий, постійно змінюваний характер. Його зміна відбувається залежно від того, в якому аспекті здійснюється дослідження тих чи інших явищ суспільного буття. Одне і теж явище може одночасно бути як об'єктом, так і суб'єктом управління. Так, Міністерство внутрішніх справ України виступає об'єктом управління щодо держави і суспільства загалом, водночас йому властиві й ознаки суб'єкта управління, адже воно покликано здійснювати різнобічний вплив на підпорядковані йому практичні органи або відомчі заклади професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу.

2. Вельми важливою характеристикою організації й функціонування органів внутрішніх справ є наявність внутрішнього і зовнішнього напрямків їх діяльності. Управління в органах системи Міністерства внутрішніх справ чітко розмежовується на два основних аспекта: внутрішнє управління діяльністю самої системи і зовнішнє управління відповідними сферами правоохоронної життєдіяльності суспільства. Ці дві сторони органічно поміж собою пов'язані, і друга з них має пріоритетне значення стосовно першої. Зовнішній керуючий вплив органів внутрішніх справ на відповідні суспільні процеси характеризує основний сенс і зміст управління в цій сфері. До об'єктів впливу органів, структур та підрозділів внутрішніх справ слід віднести злочинність, правопорушення і причини, які їх викликають, явища, що виходять

за рамки встановленого суспільного порядку, особи, схильні до скоєння правопорушень тощо. Суб'єктами ж означеної вище керуючої діяльності є галузеві служби та уювноважені на таке посадові особи. Їх багатоглибинна робота, в процесі якої використовуються виховні, репресивні, організаційні методи, технічні засоби, тактичні правила і прийоми, безпосередньо й постійно спрямована на зміцнення законності і правопорядку в країні. Регулюючий вплив, спрямований всередину системи управління, націлений, насамперед, на підтримання її в стані, який забезпечує найкраще виконання завдань зовнішнього управління, відповідно до потреб і нових умов суспільного буття [с. 119]. Саме в цьому сенсі зміст, структура і форми внутрішнього управління в органах системи Міністерства внутрішніх справ зумовлені природою, характером, фактичним станом злочинності в суспільстві.

3. Організаційна побудова системи управління в органах внутрішніх справ, визначення змісту управлінської діяльності, суб'єкта управління, функцій і завдань об'єкта управління повинні здійснюватись таким чином, щоб досягнення цілей управління в даній сфері правоохоронної діяльності держави відбувалось з найменшими витратами сил, засобів і часу. Управління в різних соціальних сферах, чи то економіка, освіта, культура, безпека, внутрішні державні справи, пов'язане з матеріальними і духовними цінностями, фінансовими і людськими ресурсами. Тому управління в органах системи Міністерства внутрішніх справ повинно здійснюватись раціонально і ефективно. До критеріїв ефективності в даному випадку слід віднести розміри витрат, терміни та якість виконання завдань, досягнення поставлених цілей. Вимоги ефективного управління полягають в першу чергу в розробці різних варіантів рішень, їх співставленні й виборі найоптимальнішого з них. При цьому завдання суб'єкта управління полягає в тому, щоб виявити і об'єктивно дослідити всі більш-менш варті уваги варіанти. Ці варіанти повинні обов'язково враховувати зовнішні і внутрішні умови, враховувати соціальні наслідки того чи іншого рішення, а також інтереси працівників органів, структур та підрозділів внутрішніх справ.

4. Утвердження прав, свобод та законних інтересів громадянина і людини як найвищої соціальної цінності обумовлює необхідність юридичного визначення побудови і функціонування всіх складових механізму державного апарату з тим, щоб їх дії були спрямованими лише на захист, охорону і забезпечення природних можливостей учасників суспільних відносин. «Демократія і режим законності, – підкреслював ще свого часу Л.С. Явич, – передбачають чітко зафіксовану в законодавстві компетенцію державних органів та посадових осіб» [12, с.48]. Безперечно, що це положення в першу чергу торкається тих органів, діяльність яких межує з можливістю порушень означених прав, свобод та законних інтересів. Саме тому цілі, завдання, функції та структурна побудова суб'єкта і об'єкта управління в органах внутрішніх справ повинні мати юридичне визначення, а зовнішня діяльність даної системи управління, здійснювана на виконання своїх функцій і завдань щодо захисту і охоронних прав, свобод та законних інтересів суб'єктів правовідносин, повинна відбуватись лише в правовій формі. Будь-які дії органів, структур та підрозділів внутрішніх справ, їх посадових осіб по забезпеченню сус-

пільної безпеки та правопорядку, як зміст зовнішньої управлінської діяльності останніх, повинні мати правову форму і відбиватись в загальних та спеціальних нормативно-правових актах. З огляду на це, нормативне забезпечення, правове регулювання повинно пронизувати всю управлінську діяльність органів системи Міністерства внутрішніх справ. Адже саме правова форма, як засіб зовнішнього виразу (виявлення) змісту управління» надає всій системі управління в органах внутрішніх справ, її органічним складовим необхідну сталість, формальну визначеність, передбачуваність розвитку, нормативність, а, відтак, найбільш можливу дієвість і ефективність.

**Список літератури:** 1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 2. Конституція України //Юридичний вісник України. 1995. №1. 3. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х., 1996. 4. Шекин Г.В. Теория социального управления. Монография. К., 1996. 5. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности /Под ред. док-ра юрид. наук, проф. В.Д. Малкова. М., 1990. 6. Слепенков И.М. Аверин Ю.П. Основы теории социального управления. М., 1990. 7. Теория управления социалистическим производством: Учебник /Под ред. О.В. Козловой. 2-е изд. М., 1983. 8. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Х., 2000. 9. Теория права и государства. Учебник /О.Ф. Скакун, Н.К. Подберезский. Х., 1997. 10. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов /Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1998. 11. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. 12. Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. 13.

*Надійшла до редколегії 06.02.2001*

*В.С. Венедиктов, начальник Інституту ПШКП ОВС України*

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ПІДБОРУ ПЕРСОНАЛУ НА СЛУЖБУ В ОВС УКРАЇНИ**

Сучасний стан розбудови правової держави та розвиток демократичного суспільства на порядок денний гостро ставлять питання докорінного реформування органів внутрішніх справ України. Реформування органів, комплектування їх висококваліфікованим персоналом, створення належних умов для ефективного виконання ними службових обов'язків потребують перегляду нормативно-правової бази як юридичної основи їх діяльності.

Зміна концептуальних підходів до визначення місця і ролі міліції в суспільстві вплинула і на теоретичні уявлення про кадрову політику органів внутрішніх справ, про свідоме ставлення до якісного виконання своїх службових обов'язків. З метою послідовного скорочення випадків порушення закону, злочинних проявів з боку особового складу необхідно поступово вдосконалювати форми та методи добору, підготовки та розстановки кадрів. Відповідно до Конституції України [1, ст.141] основною метою реформування органів внутрішніх справ є перетворення цього інституту держави із органу, який протистоїть людині, в орган, який захищає права та свободи громадян, охороняє особисте життя людей від протиправних дій будь-кого і несе відповідальність перед людиною за свою діяльність.