

**СУТНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ
ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ОВС УКРАЇНИ**

У статті розкривається сутність управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС України як різновиду соціального управління.

В статье раскрывается сущность управления обеспечением жизнедеятельности персонала ОВД Украины как разновидности социального управления.

Essence of management of vital functions of personnel of internal affairs of Ukraine as variety of social management is analyzed in article.

Правоохоронна діяльність у цілому та діяльність органів внутрішніх справ зокрема органічно вплетена у соціальне життя суспільства, зумовлена ним і сама впливає на нього. Тому ефективність роботи органів внутрішніх справ неможливо розглядати поза зв'язками із соціальними реаліями. Правоохоронна діяльність різноманітна за своїм змістом, формами та методами реалізації тощо. Це різновид соціальної діяльності – специфічної форми людської активності. Вона здійснюється людьми й заради людей, людина є суб'єктом діяльності та її об'єктом, вона формулює цілі діяльності, визначає засоби їх досягнення, оцінює ступінь досягнутого. Як і будь-яка людська діяльність, за своєю природою вона є багатоцільовою. Жодна людина, жодна соціальна організація не можуть обмежуватися якоюсь однією метою.

Державою на органи внутрішніх справ покладено виконання багатьох функцій: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку, попередження, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття і розслідування злочинів, розшук осіб, котрі їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання адміністративних стягнень тощо [1; 2, с. 62]. Вважають, що ефективність виконання цих функцій виступає критерієм оцінки роботи органів внутрішніх справ у цілому.

Однак, для реалізації основних функцій необхідно, щоб в органах внутрішніх справ було створено належні кадрові, матеріально-технічні, фінансові, побутові та інші умови, для чого поряд з основними здійснюються допоміжні функції забезпечення. Будь-яка організація живе та функціонує тільки тому, що в ній є люди. Без людей вона не існує. Можна уявити собі організацію, яку покинули усі її працівники. Залишилися б будівлі, документація,

обладнання тощо, але самої організації не стало б. Отже, кадри, або персонал, є основою будь-якої організації [3, с. 16]. Не є винятком і органи внутрішніх справ.

Різноманітний характер управлінської діяльності органів внутрішніх справ проявляється у двох напрямках: у зовнішньоорганізаційній та внутрішньоорганізаційній діяльності. Будь-яка організація створюється для вирішення певних зовнішніх завдань, але існує не тільки для їх реалізації. Справа у тому, що успішне функціонування соціальної організації залежить, по-перше, від того, які фактори зовнішнього середовища сприяють або загрожують її існуванню та, по-друге, від здатності її керівників та апарату до аналізу цих факторів, їх урахування під час визначення стратегії й тактики діяльності та розвитку організації. Організація як соціальна система й потрібна для того, щоб, спираючись на внутрішньоорганізаційну (управлінську) діяльність, підтримувати своє існування. Тому не випадково управлінська діяльність розуміється як внутрішня життєдіяльність суб'єкта управління, об'єктивно необхідна для формування та реалізації управлінських функцій, підтримання власної життєздатності, забезпечення удосконалення управлінських елементів та процесів [4, с. 139–140]. Діяльність управлінського апарату, по суті, пов'язана лише з необхідністю підтримувати життєдіяльність організації, вносячи за необхідності корективи в її організаційні структури, технологію здійснення процесів управління та ресурсне забезпечення. Ефективність управлінської діяльності пов'язана зі здатністю апарату управління так організаційно забезпечити діяльність органу внутрішніх справ, щоб він був здатний протистояти дезорганізуючим впливам зовнішнього середовища, зберігаючи при цьому цілісність і надійність функціонування як соціальної системи, створеної для вирішення конкретних правоохоронних завдань.

Відзначимо, що загальної проблеми управління в органах внутрішніх справ, соціальної і правового захисту персоналу ОВС досліджувалися багатьма відомими вітчизняними та зарубіжними вченими (див., напр., [2; 5–9] тощо), але комплексне наукове дослідження процесу управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ започатковане автором статті ([10; 11] тощо). Зупинимося докладніше на з'ясуванні сутності управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС.

З усіх питань та функцій, що становлять зміст внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності, центральна і головна проблема – кадра. Не тільки тому, що персонал як елемент структури будь-якої організації, його підготовка та можливість визначають здатність організації до виконання покладених на неї завдань, але й тому, що всі інші елементи, функції внутрішньоорганізаційного планування, встановлення структури, штатів

тощо – спрямовані, націлені прямо та безпосередньо на персонал, на створення умов забезпечення його роботи. З точки зору теорії управління органи внутрішніх справ відносяться, як вже зазначалося, до соціальних систем. Оскільки в основі їх функціонування лежать відносини типу «людина-людина», остільки величезний вплив на неї справляють інтереси й потреби особистості, групи, колективу. Ця думка не нова. Ще за давніх часів Мо-Цзи казав: «Якщо, управляючи царством, не піклуватися про службовців, то країна буде втрачена» [12, с. 657]. Великий поет і філософ Данте Аліґ'єрі у своїх працях доводив, що люди є найвищою цінністю. Діяльність управління повинна бути спрямована на забезпечення їх потреб [13, с. 41]. А науково-практичні засади такого підходу було закладено ще наприкінці XVIII – на поч. XIX ст. англійським філософом, соціалістом-утопістом Р. Оуеном. І в подальшому вся історія розвитку теорії та практики управління соціальними системами нерозривно пов'язана з кадровою роботою, науковим управлінням персоналом певної організації [14, с. 51–82].

Безперечно, проходження державної служби є і повинно бути процесом керованим, причому регулюючий вплив на нього повинні мати як норми права, так і сукупність факторів організаційного порядку [15, с. 352]. Так само керованим з боку держави повинно бути і забезпечення життєдіяльності персоналу ОВС, яке по суті є елементом державно-службових відносин в органах внутрішніх справ. А регулятором відносин, що виникають у сфері управління, є адміністративне право [16, с. 6]. Адміністрування і управління – це поняття синонімічні, оскільки сам термін «адміністративне» у перекладі з латини (*administrare*) означає «управління». Тому словосполучення «адміністративне право» цілком обґрунтовано можна трактувати як «управлінське право» [17, с. 6]. Управління – це, передусім, діяльність із керівництва кимось і чимось. Під управлінням розуміють цілеспрямовану організаційну діяльність людей для досягнення запланованих результатів у різних галузях суспільних відносин, у живій природі та техніці, у зв'язку з чим виділяють соціальне, технічне та біологічне управління [18, с. 24]. Як справедливо зауважує В. В. Цветков, «найсуттєвішим, що відрізняє соціальне управління від інших видів управління (технічного й біологічного), є те, що воно здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а, отже, і інтереси людини для досягнення поставленої мети. А будь-яка цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їх інтересу як усвідомленої потреби, що обумовлена їх матеріальними буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства, тобто соціальна мета є явищем суспільної свідомості як вираження загальних потреб та інтересів соціальних груп» [19, с. 10].

Зрозуміло, що управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України відноситься за своєю природою саме до соціального управління. Оскільки і управління державною службою, і управління внутрішніми справами відносяться до сфер державного управління, можна стверджувати, що управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ теж є ланкою державного управління. Із сформульованого автором визначення поняття життєдіяльності персоналу ОВС як процесу збалансованого існування, функціонування та самореалізації працівників органів внутрішніх справ у єдності їх життєвих особистих і службових потреб, інтересів та можливостей випливає, що її забезпечення – це створення таких умов їх життя та праці, за яких якомога більш повною мірою реалізувалися б їхні життєві особисті та службові потреби, враховувалися б їхні інтереси та можливості. Отже, враховуючи те, що у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі ще не склалося сталого та загальновизнаного поняття державного управління, управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ можна визначити як засновану на законі організаційну, юридично-владну діяльність органів державної влади щодо встановлення і забезпечення реалізації відповідних прав, свобод і обов'язків працівників ОВС.

Таким чином, управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ має соціальну сутність. Слід зазначити, що іноді питання про сутність явища ототожнюють з його змістом. Ми цілком погоджуємося з думкою В. М. Плішкіна, що такий підхід не є виправданим, оскільки це два цілком самостійних поняття [5, с. 13]. Соціальне управління, як і будь-яка суспільна діяльність, здійснюється з певною метою, і його зміст саме й обумовлюється завданнями, що випливають з поставленої мети, комплексом взаємопов'язаних функцій і методів їх реалізації, які при цьому використовуються.

Сутність же управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ проявляється в його необхідності, суспільній обумовленості та цільовій спрямованості. Необхідність управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС випливає з необхідності забезпечення реалізації державної політики, спрямованої на ефективне використання трудових ресурсів, гарантування і забезпечення прав, свобод і обов'язків державних службовців – працівників органів внутрішніх справ. Суспільна обумовленість управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС пояснюється потребою суспільства у якісній та ефективній правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ України. Цільова спрямованість управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ означає досягнення максимальних

результатів в умовах оптимального використання трудових, фінансових, матеріальних тощо засобів. Можна сказати, що державне управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС здійснюється з метою забезпечення діяльності державних службовців в органах внутрішніх справ, проведення єдиної державної кадрової політики в ОВС, створення гарантій функціонування органів внутрішніх справ відповідно до публічних інтересів згідно із законодавством та підзаконними нормативно-правовими актами України.

Управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ може характеризуватися такими ознаками: це, перш за все, практична діяльність щодо нормативного визначення, встановлення і практичного забезпечення належних умов життя, службової діяльності працівників ОВС; це функція держави та її відповідних органів, яка здійснюється у визначених організаційно-правових формах і реалізується спеціально створеними державними органами; вона покликана задовольнити інтереси персоналу органів внутрішніх справ, з одного боку, та інтереси держави і публічні інтереси в цілому – з іншого.

Із соціальної сутності управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ як однієї з ланок державного управління випливають його особливості: 1) це, насамперед, підзаконна діяльність, оскільки вона полягає, перш за все, у забезпеченні виконання законів, в яких встановлені та закріплені особисті й службові права, свободи та обов'язки працівників ОВС. Втім, Верховна Рада України, яку можна віднести до суб'єктів забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ, сама може приймати такі закони, а інші суб'єкти цієї діяльності мають право для забезпечення реалізації відповідних законів видавати підзаконні нормативні акти – акти державного управління; 2) ця діяльність цілеспрямована, оскільки управління обов'язково здійснюється для досягнення якоїсь мети. Саме мета як найважливіша характеристика управління визначає його призначення; 3) це організаційна діяльність, що проявляється в узгодженні, регулюванні, координації, плануванні тощо відповідних дій, у контролі за перебігом виконання відповідних завдань для досягнення поставленої мети, в організаційному забезпеченні усіх стадій процесу управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ; 4) безперервність даного процесу обумовлена самою природою управління, необхідністю постійного впливу на відповідні об'єкти; 5) ця діяльність має систематичний, універсальний у часі й просторі характер, здійснюється постійно у колі функціонування персоналу ОВС; 6) ця діяльність характеризується великою кількістю суб'єктів забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ; 7) якщо будь-яка управлінська діяльність, виходячи із своєї мети – забезпечення узгоджено-

сті спільної праці людей – є загальносоціальною функцією, то управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ як ланка державного управління являє собою функцію держави; 8) у віданні державних органів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ знаходяться правові, інформаційні, економічні, технічні, ідеологічні, організаційні тощо державні ресурси; 9) ця діяльність має підконтрольний характер.

Наприкінці зазначимо, що в наш час уже не викликає сумніву той факт, що успішна службова діяльність державного службовця (працівника ОВС), а як наслідок – ефективна діяльність самої організації, де він працює (органів внутрішніх справ), безпосередньо залежить від надійного захисту з боку держави його прав, свобод, інтересів та обов'язків і як громадянина цієї держави, і як представника державної влади (особи, що здійснює функції державного органу), тобто від забезпечення його життєдіяльності.

Список літератури: 1. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (з наступними змінами та доповненнями). 2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / Бандурка О. М. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. 3. Виханский О. С. Менеджмент : учебник / О. С. Виханский, А. И. Наумов. – [3-е изд.]. – М. : Гардарики, 2002. – 528 с. 4. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1980. – 256 с. 5. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / Плішкін В. М. ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с. 6. Бандурка О. М. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ : підручник / О. М. Бандурка, В. О. Соболев. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 480 с. 7. Лавриненко О. В. Правовая и социальная защита работников органов внутренних дел Украины / О. В. Лавриненко. – Х. : Знание, 1999. – 590 с. 8. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти) : монографія / Н. П. Матюхіна ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 287 с. 9. Основы управления в органах внутренних дел : учебник / под ред. А. П. Коренева. – [4-е изд.]. – М. : Моск. акад. МВД России ; ЦЮЛ «Щит», 2001. – 396 с. 10. Синявська О. Ю. Життєдіяльність персоналу органів внутрішніх справ України (організаційно-правові засади) : монографія / Синявська О. Ю. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. – 296 с. 11. Синявська О. Ю. Сутність та зміст управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС України (адміністративно-правові засади) : монографія / О. Ю. Синявська ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Титул, 2007. – 180 с. 12. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / [под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с. 13. Герасимчук А. А. Філософські основи менеджменту і бізнесу : курс лекцій : навч. посіб. / А. А. Герасимчук, З. І. Тимошенко, С. В. Шейко. – К. : Вид-во Укр.-фин. ін-ту менедж. і бізнесу, 1999. – 111 с. 14. Журавлев П. В. Мировой опыт в управлении персоналом : Обзор зарубежных источников : монографія / П. В. Журавлев, М. Н. Кулапов, С. А. Сухарев. – М. : Изд-во Рос. экон. акад. – Екатеринбург : Деловая книга, 1998. – 232 с. 15. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с. 16. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 17. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 18. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : консл. лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с. 19. Державне управління в Україні : навч. посіб. / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К., 1999. – 236 с.

Надійшла до редколегії 10.04.2009