

**КОНЦЕПЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ
ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

На сучасному етапі перед адміністративістами постає проблема створення нових праць з актуальних питань теорії адміністративного права, що тісно пов'язані з соціально-економічними перетвореннями в країні, із здійсненням державної влади в Україні на основі поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Перед наукою адміністративного права постають завдання, які пов'язані з удосконаленням механізму адміністративно-правового регулювання, покращенням системи управління, оновленням адміністративного законодавства, підвищенням ефективності правозастосування, зміцненням законності, правопорядку, дисципліни. Задача зміцнення правопорядку в країні потребує не тільки здійснення теоретичних розробок проблем охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, але й вирішення практичних задач, спрямованих на посилення охорони прав, свобод та законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій. У зв'язку з цим зважене сполучення практичного досвіду у сфері охорони громадського порядку, державно-правового підходу, теоретико-методологічних засад теорії управління, а також розробка основних положень концепції державного управління у сфері охорони громадського порядку у нових умовах сьогодення набувають особливого значення й актуальності.

Дослідженням проблеми управління у сфері охорони громадського порядку займалися відомі фахівці в галузі теорії управління та адміністративного права [1–9]. Виходячи із зазначеного теоретичного підґрунтя, слід акцентувати увагу на необхідності комплексного дослідження ролі та місця держави у процесах, що відбуваються у сфері охорони громадського порядку, з урахуванням усвідомлення оновленого змісту зазначеної сфери, сучасних тенденцій розбудови української державності, а також подальшого становлення громадського суспільства в Україні.

На нашу думку, будь-яке наукове дослідження вимагає визначення категоріального апарату проблеми, що розглядається. Аналіз національного законодавства та праць науковців дозволяє дійти до висновку, що на сьогодні відсутнє усталене визначення поняття «громадський порядок». Усвідомлюючи, що нечіткість, суперечливість і непослідовність визначення цього поняття не тільки ускладнює вирішення теоретичних проблем у цій сфері, але й здійснює негативний вплив на практичне забезпечення громадського порядку, у роботі вважається за можливе навести та обґрунтувати власну позицію стосовно означеної категорії. Для вироблення зваженої позиції було переосмислено існуючі підходи, творчо використані положення праць фахівців [6, 9–13].

Традиційний для адміністративно-правової науки підхід до розуміння громадського порядку як порядку у громадських місцях суттєво звужує кон-

цепцію, ідеологію його охорони, оскільки ігнорує існування різних видів суспільних відносин, багато із яких реалізується не у громадському транспорті або на стадіоні. На нашу думку, правопорядок – це специфічний стан упорядкованості суспільних відносин, це вже здійснена реальність, результат нормотворчого та право реалізаційного процесів. У зв'язку з цим під час забезпечення прав і законних інтересів особистості, суспільства та держави підвищується якість забезпечення та зміцнення правопорядку, оскільки правопорядок як правова категорія існує незалежно від того, чи вживаються спроби посягань на нього з боку окремих громадян, соціальних спільнот або конкретних посадових осіб. Цілком зрозуміло, що під час здійснення злочинів і правопорушень правовому порядку завдається суттєвої шкоди. Але при цьому йдеться не про правопорядок, а переважно про державну діяльність щодо його захисту.

Аналіз різних визначень поняття «громадський порядок» дозволяє нам зробити висновок про доцільність оперувати зазначеною категорією у вузькому значенні, а саме вважати громадський порядок синонімом правопорядку. Зважаючи на необхідність визначення поняття «громадський порядок у громадських місцях» будемо розглядати зазначену категорію як компоненту або певний зріз правопорядку.

Звичайно державне управління у сфері охорони громадського порядку (у вузькому розумінні) здійснюється органами, що входять до системи виконавчої влади, та іншими державними органами, не названими в Конституції України виконавчими (адміністрація державних підприємств та установ, керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств, органи міністерств та відомств на місцях та ін.), і знаходить свій прояв у діяльності різних ланок державного апарату, які за своєю суттю є органами державного управління. Основне його призначення – виконавча і розпорядча діяльність в межах, передбачених адміністративним правом, приписами (нормами), що складають адміністративне законодавство [2, с.15].

Нові політичні реалії потребують модифікованого застосування поняття «державне управління», яке можна уявити у вигляді трьох основних моментів. По-перше, модифікація дозволяє розрізнити виконавчу владу як політико-правову категорію, а державне управління як категорію організаційно-правову. По-друге, модифікація дає можливість розмежувати правове управління суспільством, що здійснюється за допомогою права та реалізується усіма гілками влади, і власно державне управління, яке здійснюється у різних організаційних формах саме виконавчою владою. По-третє, модифікація розкриває нові грані управління, яке може здійснюватися у формі не тільки адміністративно-директивних приписів, але й регулювання суспільних відносин, що передбачають більшу диспозитивність управлінських рішень, які виходять від органів виконавчої влади.

Взаємодія виконавчої влади з представницьким (законодавчим) та судовими органами постає необхідною умовою нормального функціонування держави. Взаємодія здійснюється у різних організаційних формах (узгоджувальні комісії, заслуховування інформації посадових осіб виконавчої влади

на засіданнях представницьких органів та ін.). У Верховній Раді України мається повноважний представник Президента України. Проте органи виконавчої влади самостійні у здійсненні специфічного виду державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчою і розпорядчою. Але вони самостійні лише у межах, що визначені правом. До них не застосовується принцип «дозволено усе, що не заборонено».

На нашу думку, слід звернути увагу ще на один цікавий момент. Очевидна неефективність взаємодії гілок державної влади щодо управління суспільними процесами, підтримання належного правопорядку в країні актуалізує питання стосовно підсилення ролі та значення виконавчої влади. Необхідність зміцнення виконавчої влади, надання їй більшої динамічності, оперативності, наукової обґрунтованості вимагає зваженої взаємодії та певної самостійності органів усіх гілок державної влади під час державного управління у сфері охорони громадського порядку. Таким підхід зумовив вироблення концепції державного управління у зазначеній сфері, основні положення якої можна викласти у наступному:

1. Аналіз особливостей охорони громадського порядку, а також базування на утвердженому в юридичній науці положенні, що держава і громадське суспільство – це взаємопов'язані, але відносно самостійні соціальні системи, дозволили розглядати державне управління у сфері охорони громадського порядку у широкому тлумаченні, тобто як сукупність усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому) [15, с.13]. Виходячи із того, що діалектика взаємовідносин громадського суспільства та держави складна та суперечлива, оскільки між ними відбувається своєрідний розподіл організаційно-управлінської праці, ми вважаємо, що категорія державного управління у широкому трактуванні дає змогу відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство від недержавних.

2. Важко знайти напрямок державної діяльності, який забезпечувався б тільки однією гілкою влади. Державне управління у сфері охорони громадського порядку – не є винятком, оскільки фактично уся діяльність держави та її інститутів спрямована на те, щоб забезпечити правовий порядок реалізації суспільних відносин. Наведені судження не означають, що у процесі наскрізної реалізації основних напрямів державної діяльності, у тому числі пов'язаної із державним управлінням у сфері громадського порядку, відсутня функціональна специфіка органів держави, що пов'язана з їх інституційною належністю до тієї або іншої гілки влади. Розкриття цієї функціональної специфіки передбачає як перший крок розглянути особливості участі у формуванні та удосконаленні державного управління у сфері охорони громадського порядку усіх ланцюгів системи державної влади. Усвідомлюючи надзвичайну важливість цього кроку, у роботі вважається за необхідне приділити цьому питанню особливу увагу в спеціальній статті. Тут лише позначимо відповідне положення концепції державного управління у сфері охорони громадського порядку: для забезпечення ефективної діяльності суб'єктів державного управління необхідно сформуувати систему ор-

ганів державного управління, складові якої мають постійно взаємодіяти між собою.

3. Зважаючи на те, що конфронтація інтересів держави та громадського суспільства є показником неефективності державного управління та самого механізму держави, у роботі наголошується на необхідності забезпечення публічного та приватного інтересу під час державного управління у сфері охорони громадського порядку. Категорія «інтерес» має безпосереднє відношення до правопорядку, громадського порядку та теоретичних проблем адміністративного права як однієї з підсистем публічного права.

Слід зазначити, що цілі формування та підтримання правопорядку, громадського порядку знаходяться на перетині публічних та приватних інтересів. У діалектиці їх субординаційних відносин домінуючим юридичним моментом постає категорія «державний інтерес». З'ясування суті державних інтересів ускладнюється відсутністю їх юридичної дефініції. При цьому слід зауважити, що Конституція України є свого роду юридичним закріпленням інтересів держави, оскільки вона постає найвищим законом, актом держави, що має найвищу юридичну силу. Передусім необхідно зазначити, що державні інтереси є частиною системи національних інтересів України, які були визначені у Концепції (основи державної політики) національної безпеки України [14].

Те, що інтереси особистості як самодостатнього суб'єкта та інтереси держави не співпадають і не можуть співпадати у повному обсязі, є цілком очевидним фактом, на який у різний час та з різними формулюваннями звертали увагу і філософи, і представники адміністративно-правової науки. Перед сучасним українським суспільством постає завдання щодо вирішення проблеми взаємовідносин особистості та суспільства, громадянина й держави, адекватних сучасним соціально-економічним, політичним та духовним реаліям й потребам. Йдеться про визначення їх цінності один для одного, що у соціології виступає як проблема співвідношення інтересів суспільства та особистості, а в юриспруденції – прав та обов'язків громадянина та держави. Ясно одне, що будь-яке життєздатне суспільство уявляє собою відому рівновагу індивідуального та колективного, яка знаходить (або не знаходить) свій відбиток у праві та державі, системі організації влади, моралі, формах, методах та правовій регламентації правоохоронної діяльності. Порушення такої рівноваги, відсутність механізмів гармонізації індивідуального та колективного можуть призвести до руйнування гармонії суспільства.

Питання розв'язання протиріччя між інтересами держави та особистості безпосередньо пов'язано із взаємопроникненням норм публічного та приватного права, з удосконаленням принципів і форм функціонування державної влади, передусім виконавчої, яка виступає єдиальним ланцюгом між особистістю і державою, що призначена захищати та охороняти як інтереси держави, так і особистості.

4. У державному управлінні у сфері охорони громадського порядку особливого значення набувають два питання: про співвідношення державного управління та державного регулювання; про сутність та співвідно-

шення методів управління та регулювання. На нашу думку, протиставлення управління та регулювання неправомірно, оскільки в основі їх існування як соціальних та правових явищ лежить діалектичне співвідношення частини та цілого. Функціональна структура процесу управління виступає як сукупне здійснення функцій управління – основних напрямів або видів управлінської діяльності, складових частин процесу управління. Таким чином, не управління є частиною регулювання, а навпаки – регулювання є частиною управління, тобто його функцією.

Ідея про «витіснення» управління регулюванням певною мірою базується на їх власності сприйматися та тлумачитися, виходячи із звичайних уявлень людини про себе, про свої антропологічні та психічні властивості. Внаслідок цього, а також враховуючи адміністративно-командну систему управління, яка була характерною для попередніх етапів розвитку держави, термін «управління» сприймається як жорстоке адміністрування, що засноване виключно на адміністративних, командних методах впливу. Термін «регулювання» сприймається як демократичний антипод управління.

Реально справа виявляється іншою, оскільки в основі управління як цілого та регулювання як його функціонального елементу фактично знаходяться ті ж самі методи. На що особливість методів справедливо було звернено увагу ще на початку 70-х рр. А.П. Іпакяном, який відмітив, що «немає методів управління взагалі, а є конкретні методи здійснення тієї чи іншої функції» [16, с.3] та обґрунтував «правомірність розподілу усіх методів регулювання на: а) методи прямого впливу, для яких характерний механізм, який базується на принципі «команда-виконання» (адміністративні методи); б) методи побічного (непрямого) впливу, для яких характерними є механізм об'єктивної орієнтації та стимулювання (зокрема, економічні методи)» [16, с.5].

Сутність регулювання полягає у тому, щоб за своїм змістом воно здійснювалося головним чином шляхом встановлення найбільш загальних правил управління (програм), якими мають керуватися учасники управлінських відносин, коригування цих правил у зв'язку із змінами ситуацій у сфері управління, усунення умов, які порушують нормальний хід управління (контроль та його наслідки). Це означає, що регулювання, за виразом Ю.М. Козлова, «притягує» до себе інші управлінські функції, займає у їх системі центральне місце, проявляючись у процесі практичної реалізації передусім виконавчої влади як нормативне регулювання, яке здійснюється її уповноваженими суб'єктами у визначених для них сферах діяльності [10, с.519].

Слід підкреслити дві обставини стосовно методів управління. По-перше, очевидно, немає і не може бути ідеальної класифікації, яка задовольняла б усіх без винятку дослідників. Існує деяке наближення до оптимального. По-друге, будь-яка класифікація – це наукова абстракція, що дозволяє певним чином систематизувати наші уявлення про явище або процес, що вивчається. У реальному житті жоден з методів не існує самостійно, не може застосовуватися ізольовано від інших методів, оскільки всі методи знаходяться у складному взаємозв'язку та взаємозалежності. Застосування одного методу неминуче тягне за собою як би автоматичне підключення

другого, третього и т.ін. Ця діалектична єдність методів управління і є протиставленням адмініструванню у чистому вигляді. Чим повніше використовуються усі методи, тим ефективніше, обґрунтованіше та результативніше державне управління, у тому числі у сфері громадського порядку.

5. Під час державного управління у сфері охорони громадського порядку особливого значення має набувати використання досліджень в галузі адміністративного права, оскільки воно постає «віссю» публічного права. Його система, об'єкти і методи регулювання останнім часом серйозно змінюються. Традиційний «заборонно-покаральний» елемент галузі явно втрачає свого значення, збільшується роль її чотирьох функцій: державного управління, державного регулювання, легалізації, контролю та нагляду. Масштаби першої із них зменшуються, другої – збільшуються, третьої – з'являються та розширюються, четвертої – зберігаються та модернізуються. Баланс цих функцій поки що не цілком склався внаслідок застарілих поглядів на систему та зміст даної галузі.

6. Наступним важливим моментом для дослідження загальних засад концепції державного управління у сфері охорони громадського порядку постає аналіз управлінської сутності юридичних засобів. Юридичні засоби, об'єднуючи правовий інструментарій та технологію їх використання у рамках досягнення конкретних цілей, створюють загальні, гарантовані державою можливості для підсилення позитивних регулятивних чинників та одночасно для усунення негативних чинників, що стоять на шляху упорядкування соціальних зв'язків. Необхідно зазначити, що у сфері охорони громадського порядку діє специфічний набір юридичних засобів, що мають відношення до різних галузей права та представляють різні правові інститути й методи регулювання суспільних відносин. Разом з тим їх об'єднує те, що у своїй сукупності вони характеризують охорону громадського порядку як реальний факт навколишнього середовища, закріплені у законодавстві, виступають як ідеальні моделі, які тільки у потенціалі та у процесі їх використання можуть привести до досягнення поставлених цілей, а тому для своєї реалізації потребують особливої юридичної сили, необхідної для подолання перешкод, досягнення соціально значимої мети та отримання необхідного ефекту.

У сфері охорони громадського порядку найбільш значимі юридичні засоби пов'язані з право усуненням та правозастосуванням, оскільки саме вони, по-перше, викликають найбільш суттєві юридичні наслідки для усіх учасників, а по-друге, відбивають специфіку компетенційних повноважень конкретних структур, що приймають участь в охороні громадського порядку та управлінні охороною громадського порядку. Правоустановчі засоби характеризуються визначенням державою загальнообов'язкових правил поведінки, виконання яких є необхідною умовою громадського порядку, наділенням цих правил юридичною силою та доведенням до відома членів спільноти. Видаючи норми права, держава сприяє зародженню та розвитку одних суспільних відносин, обмеженню та витісненню інших. Держава безпосередньо здійснює нормотворчу діяльність. Правозастосовчі засоби найбільш близькі за змістом до виконавчо-розпорядчої діяльності державних

органів, тобто діяльності, що здійснюється на основі й на виконанні законів та забезпечується повсякденним (поточним) функціонуванням держави та її апарату, у тому числі під час управлінської діяльності у сфері охорони громадського порядку.

Розгляд застосування права як одного із засобів управлінського впливу не суперечить розумінню його як однієї із форм управлінської діяльності. І та, і інша характеристики розкривають двоєдину роль застосування права у державному управлінні, що зумовлена містом застосування права щодо керуючої та керованої підсистем. Воно виступає однією з юридичних форм діяльності керуючих та одним із засобів організуючого впливу на керованих. Будучи однією із форм управлінської діяльності і одночасно одним із юридичних засобів організуючого впливу на керованих осіб, застосування норм права виконує, з одного боку функції самого управління, з іншого – функції, що притаманні праву як самостійному правовому явищу, тобто виконує управлінські та нормативні функції. Але юридичні функції так чи інакше підпорядковані забезпеченню управлінських функцій, оскільки їх призначення у сфері управління зумовлюється призначенням застосування права – забезпечити в якості юридичного засобу управлінський вплив держави на керовані суб'єкти.

7. Пропонуємо ввести у науковий обіг поняття «система державного управління у сфері охорони громадського порядку». Складовими цієї системи постають: суб'єкти державного управління у сфері охорони громадського порядку; об'єкт державного управління – сфера громадського порядку; зв'язки між суб'єктами та об'єктом – управлінські відносини. На нашу думку, зазначене інтегративне утворення сприятиме ефективній діяльності суб'єктів державного управління, оскільки постійний зворотний зв'язок від об'єкта управління дозволить оперативно та зважено коригувати або змінювати управлінські рішення та дії. З іншого боку, прямий зв'язок між суб'єктом та об'єктом управління забезпечуватиме здійснення ефективного управлінського впливу з метою удосконалення діяльності суб'єктів охорони громадського порядку, до складу яких входять не тільки державні органи влади, але й органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, підприємства, установи, організації та громадяни.

8. Дослідження управлінських відносин, що виникають у сфері охорони громадського порядку, потребують визначення та досліджень не тільки суб'єктів такого управління, але й об'єкта управління. Об'єктом державного управління постає сфера охорони громадського порядку. Сфера охорони громадського порядку – це соціальне середовище, яке потребує охорони та захисту прав і свобод людини у громадських місцях, а також забезпечення громадської безпеки.

На нашу думку, об'єкт управління повинен займати активну позицію у системі державного управління у сфері охорони громадського порядку, оскільки ефективність такої системи безпосередньо залежить від позитивного внеску кожної складової у процес удосконалення. Слід підкреслити, що попередження та усунення загроз вимагає передусім сам об'єкт управління, і у цьому проявляється його активна роль у системі державного

управління у сфері охорони громадського порядку. Активна позиція об'єкта управління, на наш погляд, має проявлятися також у ініціюванні суб'єктів управління щодо їх адекватної відповіді на існуючі загрози у сфері охорони громадського порядку. Тобто об'єкт управління має сформулювати конкретні потреби, які повинні задовольнити суб'єкти управління.

Концепція державного управління у сфері охорони громадського порядку потребує подальшого розвитку та уточнення. Актуальним кроком, на наш погляд, має поставати законодавче закріплення концепції управління, а також проведення спеціальних досліджень щодо суспільного управління у сфері охорони громадського порядку, узгодження двох видів управління – суспільного та державного.

Список літератури: 1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 2. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Багуцький, В.М. Парашук та ін. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 3. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999. 4. Административное право России. Часть 2. Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления / Под ред. А.П. Коренева. Изд. 2-е, с изм. и доп. М., 2002. 5. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. Монография. М., 1998. 6. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. 7. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. МПБ, 2003. 8. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях. М., 1996. 9. Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: Монография. М., 2003. 10. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Х., 2000. 11. Коробов В.Б. Социальные технологии и государственное управление. М., 2001. 12. Козлов Ю.М. Основы советского административного права. М., 1979. 13. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. 14. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України // ВВРУ. 1997. №10. Ст.85. 15. Державне управління: теорія і практика / За заг ред. д-ра юрид. наук проф. Авер'янова В.Б. К., 1998. 16. Ипакян А.П. Методы управленческой деятельности в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973.

Надійшла до редакції 07.07.04

О.О. Бандурка

СУЧАСНА УПРАВЛІНСЬКА ПАРАДИГМА ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПОДАТКОВОЮ СЛУЖБЮ

Сьогодні вихід нашого суспільства на нові ступені трансформації потребує такої організації виконавчої влади, яка б забезпечувала істотне підвищення дієвості державного управління. Досягти такого становища неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування всіх основних інститутів державного управління. Саме цього бракує нині в ході підготовки і проведення в Україні радикальної адміністративної реформи [1, с. 3]. На жаль, в ході соціально-економічного реформування в нашій країні спостерігається суперечливий процес: держава то посилювала