

## **Системний підхід до удосконалення нормативного забезпечення управління в органах внутрішніх справ**

Управління в органах системи МВС – складний процес впливу суб'єкта на об'єкти управління з метою забезпечення стабільності чи переведення його з одного стану в інший згідно з визначеними цілями. «Головне завдання управлінської діяльності полягає в тому, щоб підібрати виконавців з необхідними трудовими навичками і кваліфікаційним розвитком, об'єднати їх на спільні узгоджені дії, визначити для них загальні цілі, для досягнення яких наділити відповідними правами і обов'язками, створити раціональну організаційну структуру і забезпечити її діяльність необхідними технічними і правовими умовами» [1, с. 377]. У виконанні цих завдань надзвичайно важливу роль відіграє правове регулювання, нормативно-правове забезпечення. «Право, – підкреслює Г.Г. Зуйков, – є і засобом, основним інструментом управління соціальними об'єктами, і одночасно регулятором управлінської діяльності, що визначає правові основи організації та здійснення управління, компетенцію органів, зміст, форми і методи їх діяльності» [2, с. 216]. По суті, механізм управління в органах внутрішніх справ являє собою процес реалізації правових приписів, які виражають волю громадянського суспільства в сфері правоохоронної діяльності держави. В той же час, усі найважливіші аспекти управлінської діяльності, з огляду на їх важливість для забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин, повинні бути чітко визначеними нормативно і мати легітимний та прозорий для людей і громадян характер. Тому, в установленних правом цілях, формах і межах компетенції суб'єкти управління в сфері правоохоронної діяльності органів, структур та підрозділів здійснюють: правотворчу діяльність, яка полягає в прийнятті необхідних правових норм, у визнанні за тим чи іншим правилом значення норм права, у виданні нормативних підзаконних актів, які відповідають нормам вищого ієрархічного рівня, правовиконавчу діяльність, що відповідає законам і підзаконним актам і полягає у виданні й реалізації індивідуальних актів управління, котрими норми права застосовуються до окремих конкретних випадків; правозабезпечуючу діяльність, що має своїм змістом забезпечення виконання вимог законів та інших правових норм державними органами, посадовими особами, об'єднаннями громадян та окремими індивідами.

Подальше удосконалення системи управління органів внутрішніх справ, демократизація службово-трудова відносин їх особового складу не принижують ролі права, а, навпаки, актуалізують науково-практичну й прикладну розробку проблем оптимізації рольової позиції права в управлінні, змісту і

перспектив розвитку правового забезпечення ефективності функціонування органів системи Міністерства внутрішніх справ України. На практиці, як ступіню підмічено в спеціальній літературі, першочерговим завданням є правове забезпечення процесу управління, який в більшій ніж інші елементи управління мірі піддається впливу відомчості, місництву, бюрократизму [3, с. 65]. Правове забезпечення ефективності управлінської діяльності органів, структур та підрозділів внутрішніх справ охоплює субстанційні та інституційні явища правової дійсності – правові засоби та юридичний механізм управління, який актуалізує, приводить названі засоби в дію. При цьому, по-перше, узяті в єдності правові засоби ще не складають цілісного юридичного механізму управління. У складі даного механізму: форми управлінського впливу права, організуючі, впорядковуючі дію юридичних засобів в системі управління, методи управлінського впливу права, тобто способи юридичної організації суб'єкта управління і передавання соціально-правоохоронної програми об'єкту управління; правова поведінка суб'єкта і об'єкта управління, яка визначає рівень здійснення, перероблення, об'єктивізації в дійсності соціально-правоохоронної програми. По-друге, правове забезпечення в сфері управління в органах внутрішніх справ не слід обмежувати лише нормативно-правовим матеріалом або переважно правозастосовчою чи правовиконавчою діяльністю. Нормативно-правові засоби – один з різновидів правових засобів, до яких відносяться норми права, індивідуальні приписи, договори та інші субстанційні, інституційні явища правової дійсності. Вибір правових засобів і способів їх включення до механізму управління в органах внутрішніх справ – сфера правоохоронної політики держави. Він залежить від соціально-державних правоохоронних і правозабезпечуючих цілей та відповідних управлінських завдань на той чи інший період розвитку громадянського суспільства та, зокрема, органів системи МВС. Тому цілісно-інструментальна значущість окремих елементів правового забезпечення може час від часу видозмінюватись, зміцнюючи при цьому певні субординаційні зв'язки і взаємовідносини. Безперечно, що в цьому відношенні першим організаційним елементом і основним енергетичним центром правового забезпечення ефективності управлінської діяльності в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ є відповідне нормативно-правове забезпечення з чіткою фіксацією юридично-галузєвої належності досліджуваного різновиду управління, структури, нормативно-правових принципів формування та змісту останнього. В цьому аспекті нормотворча діяльність повинна бути спроможною забезпечити: юридичне закріплення існуючих в системі управління відносин та їх правове регулювання, формування нових відносин, які бажані чи необхідні з точки зору підвищення ефективності управлінської діяльності; ліквідацію таких відносин і ситуацій, що вже віджили та гальмують розвиток нових прогресивних тенденцій. Означені цілі досягаються роботою в двох основних напрямках: 1) правовою організацією системи управління в органах внутрішніх справ, що передбачає юридичне визначення завдань, компетенції, функцій, організаційної структури усіх ланок даної системи; 2) правовою організацією здійснення функцій уп-

равління кожною її ланкою з нормативним закріпленим форм, методів і прийомів найбільш ефективної діяльності системи.

За умов побудови демократичної правової соціальної держави України підвищити ефективність управлінської діяльності в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ здатне лише таке нормативно-правове забезпечення, невід'ємними ознаками якого є системність, багатогранність, оптимальність та своєчасність. У процесі аналізу даних питань необхідно мати на увазі, що існує глибока залежність між правовою формою відображуваних суспільно-управлінських відносин та їх важливістю, змістом і структурою, причому, залежність не лише за характером, набором і властивостями правових засобів, але й за часом, обсягом та якістю правового регулювання. Слід також враховувати, що управління в органах системи Міністерства внутрішніх справ – явище динамічне. Це пред'являє високі вимоги до рівня і організації самого процесу правового регулювання елементів управлінської діяльності в ОВС України. Безперечно, тут потрібен науково обґрунтований і оперативний діючий механізм правової організації елементів досліджуваного різновиду управління, відповідна політична стратегія і тактика в цьому питанні.

У юридичній літературі неодноразово підкреслювалася роль системного підходу щодо побудови і розвитку нормативно-правового забезпечення. Серед завдань, що постають при формуванні нової правової, незалежної держави Україна одне з провідних місць посідає підвищення ефективності правових актів. І справа тут не зводиться лише до покращення порядку прийняття чи якості актів, що видаються представницькими органами або суб'єктами безпосередньої демократії. Потреба вирішення комплексних завдань і правового забезпечення всіх сфер економічного, політичного і суспільного життя висувають особливі вимоги саме до системного розвитку нормативно-правових актів. Не розрізнені сукупність актів різних органів і суб'єктів, а системно організований «нормативний масив» має перебувати в полі зору і вчених, і практиків. Завдяки такому підходу можна: по-перше, ширше відобразити всі засоби правового впливу на процеси, що відбуваються у країні; по-друге, всебічно виразити правові аспекти взаємодії представницьких органів і суб'єктів безпосередньої демократії; по-третьє, повніше виявити внутрішні зв'язки в «нормативному масиві»; по-четверте, краще зрозуміти системні залежності між правовою системою і оточуючим соціальним середовищем, процесами, на які вона покликана впливати [4, с. 61].

Частиною, підсистемою загальної правової системи суспільства з притаманними їй загальними і особливими ознаками виступає система нормативно-правових актів в сфері управлінської діяльності органів внутрішніх справ України. Визначаючи певну умовність цього поняття через складність і змінюваність відображуваного ним явища, слід відзначити насамперед у більшості випадків його відомчий характер, оскільки Міністерство внутрішніх справ є основним суб'єктом управління в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ і саме його нормативні приписи віддзеркалюють специфіку їх організації та діяльності. При цьому слід виокремити, по-перше, нормативні акти, які

регламентують загальні правила поведінки або встановлюють приписові положення організації та діяльності органів внутрішніх справ у цілому. По-друге, правові акти, які закріплюють організацію і діяльність конкретних структурних підрозділів внутрішніх справ. В основному такі нормативні документи приймаються в формі положень. Багато з них були складені на підставі типових положень про відповідні служби, підготовлених МВС України. В деякій мірі це забезпечило однаковість означених актів. Однак, положення охоплює не повне коло управлінських відносин. Тому на практиці повсюдно застосовується і така форма нормативних актів, як інструкція. Значне місце в системі нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ займають інструкції по організації різних напрямків управлінської діяльності, наприклад, по організації інформально-аналітичної роботи, планування, контролю, інспектування, службових відряджень, нормотворчої діяльності. Очевидно, до системи нормативних актів МВС доцільно включити усі рішення, які містять хоча б окремі нормативні приписи. Окремі норми можуть бути зазначеними, наприклад, в наказах, указах, розпорядженнях. З огляду на це, справедливою видається думка, висловлена в спеціальній літературі. «Необхідно звернути увагу на безліч розрізнених нормативних актів, регламентуючих організацію та діяльність МВС, УВС, їх організаційно-структурну побудову, процеси управління, організацію боротьби із злочинністю і охорони суспільного порядку. Вони утруднюють контроль і перевірку виконання, негативно позначаються на виконавчій дисципліні, призводять до припинення відповідальності за кінцеві наслідки роботи. Тому нормотворча робота в МВС, УВС вимагає рішучого скорочення кількості і обсягу нормативних актів, ширшого використання комплексних управлінських рішень нормативного характеру з питань здійснення процесів управління, організації профілактики та розкриття злочинів, охорони громадського порядку і безпеки» [5, с. 11-12].

Структура права є об'єктивною основою побудови системи законодавства. Звідси, при побудові нормативно-правових актів нормотворець завжди повинен виходити із особливостей окремих структурних підрозділів права. Разом з тим система права і система законодавства розрізняються за своїми структурними елементами. Первинним елементом системи права є норма права. Первинним елементом системи законодавства є стаття нормативно-правового акта. І хоча юридичні норми галузей права виступають як будівельний матеріал тієї чи іншої галузі законодавства, при побудові конкретного нормативно-правового акта цей будівельний матеріал може використовуватись в різному наборі та в найрізноманітнішому поєднанні. Система законодавства за обсягом представлена в ній матеріалу ширше системи права, оскільки охоплює своїм змістом положення, які не можуть бути віднесені до права, наприклад, відповідні програми і положення, указівки на цілі і мотиви прийняття нормативно-правових актів. Якпо в основі поділу системи права на галузі завжди лежить предмет і метод правового регулювання, то система законодавства поділяється на галузі лише за предметом регулювання. Не співпадає й внутрішня структура системи права і системи законодавства, ос-

скільки вертикальна структура останньої будується за юридичною силою нормативних актів, в той же час загальна побудова системи права має горизонтальний характер. Таким чином, система права має об'єктивний характер, а система законодавства підпорядкована суб'єктивному фактору і залежить здебільшого від волі законодавця.

Отже, один і той же нормативно-правовий акт може регулювати різні за своїм змістом види суспільних відносин, охоплюючи норми декількох галузей права. «В реальному житті виникає потреба врегулювати однією і тією ж групою нормативно-правових актів не один різновид суспільних відносин, а цілу групу різновидових відносин, що діють у певній сфері: сільськогосподарчому виробництві, транспортному обслуговуванні, оборонній діяльності держави» [6, с. 297]. Різноманіття і взаємозв'язок соціальних відносин, що виникають в різних сферах суспільного життя, необхідність їх ефективної організації закономірно обумовлюють створення в системі законодавства таких структурних елементів, які не співпадають з системою права. Тому, на відміну від системи права, система законодавства обіймає наступні основні різновиди галузей законодавства. По-перше, галузеве законодавство, що містить норми, які регулюють якісно визначений різновид суспільних відносин. У даному випадку предмет галузі законодавства і предмет галузі права співпадають. По-друге, внутрішньогалузеве законодавство, що охоплює норми підгалузі або інституту права, які регулюють різновид галузевих суспільних відносин, наприклад, авторське законодавство у складі галузі цивільного законодавства, банківське законодавство у складі фінансового. По-третє, комплексне законодавство у свою чергу обіймає норми одночасно декількох галузей права, які регулюють найрізноманітніші за своїм видовим змістом суспільні відносини. В даному аспекті предметом регулювання комплексних галузей законодавства на відміну від галузей права є не різновид, а сфера суспільних відносин, яка поєднує різні їх види. «Комплексні утворення в системі законодавства утворюються залежно від об'єкта правового регулювання і системи державного управління» [7, с. 319]. Виступаючи предметом регулювання норми декількох галузей права, ці сфери суспільних відносин мають також певну єдність, обумовлену цілями і завданнями людської діяльності. «Система законодавства зорієнтована не лише на галузі права, державному будівництві, але й на галузі державної діяльності. Тому неминуче виникнення галузей законодавства, які не віддзеркалюють галузі права, є комплексними, наприклад, законодавство про промисловість, про сільське господарство, про народну освіту, про систему охорони здоров'я. В них включені норми різних галузей права» [8, с. 285].

Таким чином, дослідження системного взаємозв'язку організаційно-функціональної побудови органів внутрішніх справ України, управлінської діяльності в цій сфері та відповідного нормативно-правового забезпечення дозволяє зробити низку важливих теоретично-методологічних і практичних висновків щодо пізнання соціально-юридичної природи й сутності останньо-

го, з'ясування найсуттєвіших його ознак, властивостей і сторін, визначення тенденцій та напрямків його подальшого удосконалення:

1. Нормативне забезпечення управління в ОВС України – це система загальних і спеціальних правових актів, в яких містяться норми, що регулюють побудову, організацію, функціонування відповідних органів, структур і підрозділів та діяльність їх особового складу. Це системно упорядкований масив різноманітних за юридичною силою, формою і сферою дії нормативних актів, який має своїм загальним предметом правоохоронну діяльність органів внутрішніх справ, а кінцевою метою – надійну захищеність прав, свобод та загальних інтересів учасників суспільних відносин. «Завдяки властивій праву системності його джерела (зовнішні форми) також знаходяться в зв'язку, певному поєднанні. Ці зв'язки і поєднання найбільш повно і послідовно виявляються в нормативно-законодавчих системах, де, окрім того, диференціація нормативних актів за змістом доповнюється їх ієрархічним взаємозв'язаністю, обумовленою відмінністю юридичної сили останніх» [9, с. 214].

Основними складовими правоохоронної діяльності ОВС як загального предмету впливу досліджуваного нормативно-правового забезпечення є система, механізм і технологія управління. Причому, система управління охоплює не лише суб'єкт і об'єкт управління, але й, по-перше, загальні функції управління – аналіз, прогнозування, планування, організацію, регулювання, контроль, відповідальність та стимулювання, по-друге, організаційно-платну структуру управління, по-третє, ресурси управління – трудові, матеріально-технічні, інформаційні. Механізм управління складають цілі, завдання, принципи, форми, методи, способи, прийоми, засоби та критерії ефективності управлінської діяльності. До технологічного процесу управління в органах системи Міністерства внутрішніх справ насамперед слід віднести роботу з людьми та інформацією (її збирання, вивчення, виявлення проблем, визначення альтернатив і вибір варіанту рішення, процедура його підготовки й прийняття).

2. Нормативно-правове забезпечення управлінської діяльності в органах внутрішніх справ не самодостатня система. Воно виступає як невід'ємна підсистема національного законодавства – відокремлює основні риси суспільного і державного устрою, закріплює принципові положення офіційної правоохоронної доктрини. Юридичну базу даного нормативно-правового забезпечення складають Конституція та закони України, норми яких затверджують правові основи правоохоронної політики, встановлюють загальний порядок проходження державної служби в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ, визначають компетенцію суб'єктів управління в цій сфері. На підставі нормативних положень Конституції та законів України, відомчі підзаконні нормативні акти визначають побудову ОВС, організацію і повноваження органів управління, порядок комплектування кадрів і проходження служби особовим складом, правове становище осіб рядового і начальницького складу, організацію матеріально-технічного забезпечення. Нормативне забезпечення органів системи Міністерства внутрішніх справ враховує особливості цієї складової

механізму державного апарату як організації, призначеної для правосохоронної діяльності і заснованої у зв'язку з цим на суворій службовій дисципліні, підпорядкуванні нижчестоящих суб'єктів управління вищестоящим, послідовному централізмі в управлінні структурними підрозділами системи органів. Водночас воно закріплює принцип політичної і громадянської рівності працівників ОВС, містить гарантії законності в різних аспектах їх служби і життєдіяльності.

3. Нормативно-правове забезпечення управління в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ має низку своєрідних особливостей. Першою особливістю є його міжгалузевий характер, оскільки воно містить норми різних галузей права. Найбільше значення в ньому відіграють норми конституційного, адміністративного, трудового та фінансового права. Другою особливістю досліджуваного феномена є множинність нормативних актів, що регулюють найрізноманітніші аспекти і питання управлінської діяльності в органах системи МВС України. Третьою особливістю даного різновиду нормативно-правового забезпечення є те, що його масив, в основному й переважно, є результатом відомчої нормотворчості.

4. Нормативно-правове забезпечення управління в ОВС України, з одного боку, знає впливу загально-національної системи права, а з іншого – всередині означеного нормативно-правового забезпечення складаються і свої залежності, зв'язки, взаємовпливи. У цьому ключі слід вести мову про: а) нормативно встановлені види, властивості актів; б) про підпорядкованість, ієрархічність у відносинах між ними та їх нормами; в) змістовну характеристику і погодженість актів, що зумовлено єдністю чи комплексністю регулювання суспільних відносин; г) збалансованість окремих частин «нормативного масиву», похідну від рівнів прийняття рішень, багатоспектрність впливу на процеси, що регулюються; д) ціннісну орієнтацію всіх елементів системи нормативного забезпечення управлінської діяльності в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ. Вірне розуміння цих зв'язків – ключ до пізнання реальних процесів, що відбуваються в системі актів нормативно-правового забезпечення управління в ОВС України, виявлення і подолання суперечностей, диспропорцій, загублення небажаним і підтримки, закріплення позитивних тенденцій. «Вивчення суспільної практики переконує в тому, що дія загальних закономірностей розвитку права не виключає, а, навпаки, передбачає такий аналіз» [10, с. 62].

5. До тенденцій нормативно-правового забезпечення управлінської діяльності в органах системи Міністерства внутрішніх справ слід віднести, по-перше, те, що відбувається його якісна новелізація. По-друге, спостерігається інтенсифікація як загальної, так і відомчої правотворчості в цій сфері. По-третє, триває урізноманітнення форм правотворчості. По-четверте, відбувається зменшення рівня формалізованості нормативного забезпечення, ступеня визначеності його норм щодо тих відносин, які можуть бути вирішеними на місцях безпосередніми учасниками управлінських відносин. На фоні цих тенденцій виразно простежується низка недоліків сучасного, нормативно-пра-

вового забезпечення управлінської діяльності в органах системи Міністерства внутрішніх справ України. Це: безсистемність розвитку позитивного правового забезпечення, ведичесна кількість змін і доповнень до нього, причому в основному до актів, прийнятих після проголошення незалежності України; внутрішня суперечливість в регулюванні тих чи інших аспектів управлінської діяльності; пристра неврегульованість багатьох управлінських відносин, що об'єктивно вимагають такого регулювання; недостатня наукова обґрунтованість правових актів, іноді їх дезорґанізованість, безадресність, відсутність у багатьох актах механізмів їх реалізації, відсутність цілісної відомчої програми розвитку нормативно-правового забезпечення та визначення пріоритету щодо прийняття відповідних актів.

#### Список літератури:

1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Х., 1998;
2. Научная организация управления органами внутренних дел / Под ред. Г.Г. Зуйкова. – М., 1984;
3. Демократизация аппарата управления / Кол. авт.: Цветков В.В., Смирнов В.Ф., Орлик М.Ф. и др. – К., 1990;
4. Мурашин О. Акты прямого народовладия, их система та классификация // Вісник Академії правових наук. – 2000. – № 1;
5. Яамова Н.Н. Организация нормотворческой деятельности в аппарате МВД, УВД. – М., 1986;
6. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г. Стрежкова. – М., 2000;
7. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корсенького и В.Д. Персвалтова. – М., 1998;
8. Комаров С.А. Общая теория государства и права. – М., 1998;
9. Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1981;
- Мурашин О. Акты прямого народовладия, их система та классификация // Вісник Академії правових наук. – 2000. – № 1.

*Надійшла до редакції 10.10.2001 р.*

*Н.П. Матишкіна, канд. пед. наук,  
доцент каф. управління в ОВС  
Національного ун-ту внутр. справ*

### **Керівник у системі управління персоналом органів внутрішніх справ: проблеми ефективності функціонування**

Ключове значення в системі управління органами та підрозділами внутрішніх справ має їх керівний склад. Саме він несе на собі основний тягар діяльності у цій сфері та відповідальність за її результати.

Враховуючи місце керівників у загальній системі управління, МВС України неодноразово звертало увагу на необхідність забезпечення відповідності діяльності керівників сучасним вимогам, підвищення їх відповідальності, діловитості, уважного ставлення до підлеглих, забезпечення їх особистої безпеки та усунення недоліків у їх діяльності.

Будучи одним із найважливіших елементів системи управління, керівники органів внутрішніх справ одночасно виступають як суб'єкти та об-