

## МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ОВС

Добре відомо, що основний зміст процесу соціального управління виявляється у здійсненні цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт цього управління за допомогою відповідного механізму. Саме в процесі такого впливу й реалізуються на практиці цілі, завдання, функції, принципи та методи, які в сукупності складають зміст механізму управління [1, с. 121]. Відзначимо, що загальні проблеми управління в органах внутрішніх справ, соціального і правового захисту персоналу ОВС досліджувалися багатьма відомими вітчизняними та зарубіжними вченими [2–7 тощо], але до цього часу не проводилося комплексного наукового дослідження процесу управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ взагалі та методів його здійснення зокрема.

Метод (від грецького *methodos* – шлях до чого-небудь, простежування, дослідження) – це «шлях, спосіб, прийом ... практичного здійснення чого-небудь» [8, с. 200]. Розглядаючи процес управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ як один із видів державного управління, зауважимо, що методи державного управління мають й інші назви, наприклад: методи здійснення управлінських дій, методи управлінської діяльності, адміністративно-правові методи, але суть цих понять єдина – це визначені способи чи прийоми, які використовуються органами публічного управління та їх посадовими особами у встановлених законами межах при здійсненні управління, управлінських дій, адміністративного впливу у відношенні відповідних об'єктів чи осіб [9, с. 228–229]. Метод управління дає можливість простежити характер взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом управління, адже, на думку більшості вчених, під методом державного управління розуміють способи (прийоми) впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, які використовуються для досягнення поставлених цілей та завдань управління, для реалізації функцій управління. Методи управління характеризуються спрямованістю, яка виражає їх орієнтованість на конкретну систему (об'єкт) управління; змістом, тобто специфікою прийомів і способів впливу, та організаційною формою, тобто специфічним впливом на ситуацію, яка реально склалася (наприклад, прямий або непрямий вплив) [10, с. 45].

Узагальнення та наукове осмислення усіх відомих практиці методів державного управління дало можливість В. К. Колпакову та О. В. Кузьменко визначити їх конкретне призначення, яке, за їхньої точки зору, полягає у:

1) встановленні правил поведінки у сфері державного управління, тобто встановленні обов'язкових для учасників управлінських відносин нормативів;

2) виданні індивідуальних приписів на адресу конкретних учасників управлінських відносин;

3) вирішенні в односторонньому порядку питань, які виникають з ініціативи керованих об'єктів;

4) нагляді та контролі за поведінкою учасників управлінських відносин, тобто можливості брати під особливий контроль розвиток певних ситуацій;

5) застосуванні стимулюючих заходів впливу на керовані об'єкти;

б) застосуванні за потреби офіційних заходів примусового характеру з метою забезпечення належного порядку у сфері державного управління відповідно до законодавства України і т. ін. [11, с. 184–185].

Відзначимо, що методи управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ, як і будь-які методи державного управління, характеризуються рядом ознак, а саме:

- реалізуються у процесі державного управління;
- їх метою або практичним призначенням є забезпечення державного управління для вирішення завдань та реалізації функцій управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС;
- виражають управляючий, такий, що упорядковує, вплив суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС на відповідний об'єкт управління, безпосередньо виражаються у зв'язках між суб'єктами та об'єктами управління;
- носять організаційний характер, оскільки забезпечують певний порядок у системі управління;
- завжди мають своїм адресатом відповідний об'єкт управління;
- в них завжди міститься управлінська воля держави, вони виражають публічний інтерес у відповідних, відносинах, що регулюються ними;
- є можливістю вирішення тих управлінських завдань, які стоять перед відповідним суб'єктом управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС;
- є засобами реалізації компетенції та повноважень, закріплених за відповідними суб'єктами управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС;
- застосовуються повсякденно і вибірково;
- для них характерною є відповідна правова форма їх практичного вираження;
- законодавством встановлюється порядок їх застосування;

– мають специфічний характер управляючого впливу на об'єкти управління (прямий та непрямий вплив, індивідуальний чи колективний вплив тощо);

– мають визначені часові параметри (короткостроковий або тривалий вплив) та ін.

Складність і багатогранність управлінських процесів взагалі та управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ зокрема породжує велику та різноманітну чисельність існуючих методів управління, і, як наслідок, різноманітні їх класифікації. Так, за класифікацією Ю. М. Старилова, в основу якої покладено змістовну характеристику методів управління, існують: 1) адміністративно-правові методи – методи управління, застосування яких тягне за собою важливі юридичні наслідки (якщо управлінський вплив характеризується реалізацією юридично-владних дій по відношенню до об'єкта управління); 2) організаційні методи управління (спрямовані на організацію діяльності органів управління та управлінського персоналу, а також на забезпечення управлінських органів необхідними матеріалами та засобами); 3) контрольні методи (в процесі реалізації яких здійснюється контроль над об'єктом управління); 4) процесуальні методи управління (спрямовані на забезпечення здійснення різних процесуальних дій) [9, с. 232–233].

За іншими точками зору [12, с. 86; 13, с. 276–277], виділяють: 1) методи управляючого впливу, в яких своє безпосереднє вираження знаходять усі якості відносин між суб'єктами та об'єктами управління; це і є, власне, методи управління; 2) методи організації роботи апарату управління, які мають внутріапаратне значення, оскільки створюють умови, необхідні для ефективного управляючого впливу; 3) методи здійснення окремих управлінських дій, які носять процедурний характер (наприклад, методи прийняття управлінських рішень, здійснення контрольно-наглядових дій тощо). Нас цікавитимуть саме методи першого виду, які і є, власне, адміністративно-правовими методами.

В. К. Колпаков відзначає, що Ю. Козлов поділяє їх на дві групи: позаекономічного (прямого) та економічного (непрямого) впливу; А. Луньов – на чотири: морально-політичні, економічні, організаційні, адміністративно-директивні; Г. Атаманчук – також на чотири: морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні, адміністративні [14, с. 186]. Виділяють також одноосібні, колегіальні, колективні, комбіновані тощо методи. Крім того, усі методи поділяють на загальні, які використовуються при реалізації всіх функцій управління, та спеціальні – тільки окремих функцій або на визначених стадіях процесу управління [15, с. 36]. Усі ці та інші наявні класифікації мають право на існування, але, враховуючи велику кількість суб'єктів управління забезпеченням життєдіяль-

ності персоналу органів внутрішніх справ України з досить різноманітною компетенцією та надзвичайну широту суспільних відносин, які потрапляють у сферу управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС, нам імпонує більш детальна класифікація управлінських методів, запропонована професором Ю. П. Битяком та доцентом В. В. Зуй [16, с. 72–74]. Відповідно до цієї класифікації, до загальних (тобто притаманних, на відміну від спеціальних, усім видам державної діяльності, усім суб'єктам управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС) можна віднести методи:

1. Переконавання та примусу (за ознакою використання владних повноважень).
2. Прямого та непрямого впливу (за способом впливу).
3. Адміністративного та економічного впливу (за характером впливу).
4. Нагляду та контролю (за цілями впливу).
5. Регулювання, керівництва та управління, у тому числі оперативного (за ступенем впливу на об'єкти управління).

Розглянемо ці методи детальніше. Переконавання та примус є, із загальнотеоретичних позицій, універсальними методами будь-якої діяльності. Хоча деякі автори до універсальних методів впливу на свідомість та волю людей відносять ще й заохочення [11, с. 187–188; 17, с. 147–148; 18, с. 69–71], ми вважаємо, що це суто економічний метод (непрямого впливу), який через інтерес спрямовує волю людей на здійснення корисних, з точки зору того, хто заохочує, дій.

Метод переконання як система заходів правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних заходів, з метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів [16, с. 75], має бути ведучим у правовій демократичній державі. Проте, щоб забезпечити виконання вимог законів та підзаконних актів особами, для яких додержання відповідних приписів ще не стало внутрішньоусвідомленою необхідністю, до них застосовується допоміжний метод управління – примус (тільки на базі переконання і тільки після його застосування). Як говорив відомий адміністративіст І. Т. Тарасов ще наприкінці XIX ст., «примусом є та діяльність адміністрації, за допомогою якої усувається й стримується опір, що зустрічається адміністрацією при виконанні її законних завдань» [19, с. 66]. Загальною правовою основою переконання та примусу як універсальних методів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС є Конституція України [20, ст.ст. 1, 3, 6, 8, 19, 68], де, зокрема, йдеться про те, що органи державної влади та органи місцевого самовря-

дування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України; кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права, і свободи, честь і гідність інших людей. Метод переконання передбачає систематичну роботу по формуванню громадської думки, впевненості у необхідності належної поведінки учасників управлінських відносин у сфері забезпечення життєдіяльності персоналу ОВС, неухильного виконання встановлених державою правил. Роз'яснення державної політики в галузі забезпечення життєдіяльності працівників органів внутрішніх справ, заходів, які проводяться державою у цій сфері, ознайомлення і роз'яснення нормативно-правових актів, урядових програм, позитивного досвіду по забезпеченню життєдіяльності персоналу ОВС необхідно тому, що вони торкаються інтересів не тільки правоохоронців, але й усіх громадян, і повинні бути зрозумілими та прийнятними для них.

Що стосується поділу методів управління за способом впливу, то шляхом прямого впливу чітко і однозначно виражається воля відповідного суб'єкта управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ: це відповідний закон, наказ, розпорядження, указ постанова, вказівка тощо. Шляхом же непрямого впливу створюються умови, які викликають у чиновців зацікавленість діяти, поводитись певним чином, причому варіанти поведінки можуть бути неоднозначними. Такий критерій класифікації методів управління, як спосіб управлінського впливу, тісно пов'язаний з наступним критерієм – характером впливу [21, с. 50], за яким методи поділяються на адміністративні та економічні.

Адміністративні методи являють собою прямий управлінський вплив, що випливає з владної природи управління, і, по суті, є способом впливу на об'єкти управління шляхом прямого встановлення їх прав та обов'язків у прийнятих суб'єктами в межах своєї компетенції актах управління. Так, окрім конституційних норм, що закріплюють загальні права, свободи і обов'язки людини і громадянина, існують адміністративні норми, які закріплюють принципи державної служби, порядок проходження служби в органах внутрішніх справ України, правовий статус працівників ОВС тощо. Окрема група норм встановлює відповідальність (зокрема й адміністративну) за порушення у сфері забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ. Є також адміністративні норми, які встановлюють порядок вирішення конкретних справ у процесі діяльності суб'єктів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС – процесуальні норми. Адміністративні методи управління за формою виразу можуть бути адміністративно-правовими та адміністративно-організаційними; за

юридичними якостями – нормативними та індивідуальними; за способом впливу – зобов'язуючими, уповноважуючими, заохочувальними, забороняючими; за формою припису – категоричними (імперативними), доручними та рекомендаційними [22, с. 168–169; 23, с. 91].

Однак, поряд з адміністративними методами обов'язково повинні використовуватися економічні методи як засоби непрямого впливу на об'єкти управління через їх інтереси, адже це – створення таких економічних умов і стимулів, коли у виконавців виникає зацікавленість у кінцевих результатах своєї діяльності. Прикладом економічних методів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України можуть бути пільги та переваги, встановлені державою для працівників ОВС.

На жаль, Ю. П. Битяк та В. В. Зуй в своїй класифікації випустили з поля зору соціально-психологічні методи управління, яким багато науковців приділяють увагу і які все активніше використовуються в процесі сучасного державного управління та, зокрема, управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС. Адже саме ці методи спрямовані на створення сприятливого та стійкого морально-психологічного клімату, який сприяє успішному вирішенню завдань, встановленню взаєморозуміння між суб'єктами та об'єктами управління [24, с. 187–188]. Так, до соціологічних методів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС можна віднести методи управління соціально-масовими процесами (регулювання руху кадрів, підвищення престижу професії працівника ОВС тощо), колективами, органами, групами, внутрігруповими процесами (наприклад, підвищення соціальної і групової активності, спадкоємність славетних традицій в діяльності ОВС та ін.), індивідуально-особовою поведінкою (створення сприятливих умов праці для персоналу ОВС, наявність елементів творчості праці, виховання у працівників почуття відповідальності за виконання службових обов'язків, формування оптимальної системи управління тощо), а до психологічних методів управління – комплектування постійних і тимчасових колективів ОВС з урахуванням психологічної сумісності працівників, гуманізацію праці, професійний відбір на службу в ОВС з урахуванням відповідності психологічних характеристик особи обраній посаді тощо.

Адміністративні, економічні і соціально-психологічні методи управління забезпеченням життєдіяльності персоналу ОВС не виключають застосування одних і перевагу інших методів: вони взаємопов'язані і працюють у комплексі. Їх єдність забезпечується управлінським змістом усіх цих методів, спільними суб'єктами застосування та об'єктами управлінського впливу, необхідністю до-

сягнення спільної мети, вирішення завдань управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ.

Що стосується нагляду та контролю як методів управління, то нагляд є необхідним для того, щоб отримати та оцінити інформацію про стан справ у сфері забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ, але це пасивний метод управління, оскільки не дає можливості втручатися у діяльність відповідних органів та посадових осіб, яка перевіряється і вивчається. Активним же методом виступає контроль, пов'язаний з розробкою та використанням заходів та програм впливу, корекції, активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів по забезпеченню життєдіяльності персоналу ОВС з метою приведення такої діяльності до вимог законів і підзаконних актів.

Говорячи про класифікацію методів управління за ступенем впливу на об'єкти управління, відзначимо, що застосування методу регулювання тут означає встановлення загальної політики та принципів щодо її реалізації у сфері забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ через державне фінансування, пільги тощо. Метод керівництва передбачає практичне втілення в життя цієї політики та її принципів, контроль за підпорядкованими об'єктами та розробку напрямів їх діяльності. Стосовно методу управління, то він становить собою прямий, систематичний, безпосередній вплив суб'єктів управлінської діяльності на об'єкти.

Зауважимо також, що використання складної техніки управління, бурхливий розвиток науки, необхідність забезпечення найвищої ефективності процесу управління обумовлюють обов'язкове застосування наукових методів управління та наповнення розглянутих нами адміністративних, економічних та соціально-психологічних методів науковим змістом. Наукові методи управління (наприклад, моделювання, прогнозування, експертні оцінки тощо) дозволяють отримати достовірну інформацію, забезпечують надійну перевірку знань, дають можливість прогнозувати майбутній стан об'єкта управління, вказують на найбільш ефективні за існуючих умов засоби управлінського впливу, раціоналізують процес прийняття управлінських рішень.

Що ж до спеціальних методів управління забезпеченням життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України, то до них можна віднести, наприклад, організацію службової діяльності працівників ОВС, організацію їх професійної підготовки, узагальнення та розповсюдження передового досвіду у сфері забезпечення життєдіяльності персоналу, надання практичної допомоги, впровадження наукової організації праці в ОВС тощо.

Нарешті відзначимо, що застосування методів управління, як і весь процес управління забезпеченням життєдіяльності персоналу

органів внутрішніх справ України, повинні ґрунтуватися на принципах законності, нормативності, об'єктивності, комплексності, системності, соціальної спрямованості, гуманізму, демократизму, пріоритету прав людини і громадянина, конституційної рівності громадян, гласності, професіоналізму, компетентності, ініціативності, персональної відповідальності за доручену справу тощо.

**Список літератури:** 1. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. К., 1999. 2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 3. Бандурка О. М., Соболев В. О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підручник. Х., 2000. 4. Ануфрієв М. І., Венедиктов В. С., Іншин М. І. Соціально-правовий захист працівників ОВС України: Науково-практичний посібник. Х., 2000. 5. Лавриненко О. В. Правовая и социальная защита работников органов внутренних дел Украины. Х., 1999. 6. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти) / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О. М.: Монографія. Х., 1999. 7. Основы управления в органах внутренних дел. Учебник. Под ред. заслуженного деятеля науки Российской Федерации д-ра. юрид. наук, проф. А. П. Корнева. Издание 4-е. М., 2001. 8. Толковый словарь русского языка / Под ред. проф. Д. Н. Ушакова. Т. II. М., 1938. 9. Старилко Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. 10. Основы социального управления: Учебное пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. Под ред. В. Н. Иванова. М., 2001. 11. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К., 2003. 12. Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. М., 1999. 13. Административное право / Под ред. Л. Л. Попова: М., 2002. 14. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999. 15. Прудников А. С., Адриашин Х. А. Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина: Учебник. М., 1998. 16. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України. Конспект лекцій. Х., 1996. 17. Котельникова Е. А., Семеница И. А., Смоленский М. Б. Административное право: Учебник. Ростов-на Дону, 2002. 18. Новиков С. А. Административное право: Конспект лекций. М., 2003. 19. Цит. за: Агапов А. Б. Административная ответственность: Учебник. М., 2000. 20. Конституція України // ВВРУ. 1996. №30. Ст.141. 21. Лозин А. Б. Учебно-методическое пособие по курсу «Административное право Российской Федерации». Для студентов дистанционной формы обучения по специальности «Юриспруденция». М., 2000. 22. Корнев А. П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М., 1999. 23. Макарејко Н. В., Черников Е. А. Административное право в определениях и схемах: Учебное пособие. М., 2000. 24. Административное право России: Учебник. Ч. I. Государственное управление и административное право / Под ред. А. П. Корнева. М., 2002.

*Надійшла до редколегії 16.04.07*

*А. А. Микитюк*

## **ПРОБЛЕМИ ПОДАТКОВОГО АУДИТУ ФІКТИВНИХ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Удосконалення системи державного фінансового контролю залишається провідним напрямком діяльності відповідних державних органів та актуальним питанням наукових досліджень фахівців права. За роки незалежності в Україні сформовано основні інституційні складові сучасного демократичного суспільства, до яких належить і державний фінансовий контроль – система, яка за формальними ознаками перейшла у спадок від адміністратив-