

Одеський державний університет
ім.І.І. Мечникова

На правах рукопису

Бандурка Олександр Маркович

**ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ
В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ:
ТЕОРІЯ, ДОСВІД, ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

Спеціальність 12.00.07. - правова теорія управління;
адміністративне право і
процес; фінансове право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Одеса 1996

Дисертацією є монографія

Робота виконана в Університеті внутрішніх справ

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Копейчиков В.В.;
доктор юридичних наук, професор
Опришко В.Ф.;
доктор юридичних наук, професор
Сіренко В.Ф.

Провідна установа: Національна юридична академія
України ім. Ярослава Мудрого

Захист відбудеться "15" червня 1996 р. о 11 год.
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.05.01.08 при Одеському державному університеті ім. І.І.Мечникова за адресою: 270058, Одеса, Французький бульвар, 24/26, Юридичний інститут, ауд.60.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотечі Одеського державного університету

Автореферат розіслано "15" травня 1996 р.

Вчений секретар
спеціалізованої ради

с.п.п.
МУЗИЧЕНКО П.П.

ЛНБ України ім.В.Стефаника

3. Стефаника
Україна



00754583 (W)

I. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. 24 серпня 1996 р. минає п'ять років, як Верховна Рада Української РСР прийняла постанову про проголошення України незалежною демократичною державою. З того часу Україна опинилась у нових соціально-економічних та політичних умовах, у новому правовому просторі. Перед молододю державою виникла нагальна потреба вироблення основоположних засад розвитку на перспективу, розробки теоретичних та практичних проблем державотворення, зокрема, державного управління в сфері правоохоронної діяльності. Реалізація цього завдання є неможливою без глибокої розробки основ управління в такій важливій ланці державного апарату, якою є органи внутрішніх справ України.

Створення фактично нових органів внутрішніх справ, які діють на основі законодавства суверенної держави, оновлення особового складу, що відбулося за роки незалежності, виникнення нових складних завдань, які повинні вирішувати органи внутрішніх справ, необхідність удосконалення кадрової роботи, організації соціальної роботи, розвиток міжнародного співробітництва, впровадження досягнень науки в практичну діяльність органів внутрішніх справ - все це викликало необхідність дослідження проблем теорії, практики і шляхів удосконалення управління в органах внутрішніх справ. Через удосконалення управління досягти підвищення ефективності діяльності по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю - таке завдання поставило перед органами внутрішніх справ України саме життя.

Протягом останніх років в Україні відбувся радикальний злом старих соціальних структур, заміна їх новими відносинами власності, соціальними і політичними інститутами. В житті суспільства і держави стверджуються принципи демократії, багатопартійності, гласності, набуває пріоритетного значення захист прав і свобод людини. Поряд з прогресивними змінами

і явищами, на жаль, мають місце і негативні, такі як кризовий стан економіки, безробіття, занепад моральних цінностей, ускладнення криміногенної ситуації.

Проблеми охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю були, є і будуть кардинальними для цивілізованого суспільства, для демократичної правової держави, якою прагне бути і Україна. В наш час складна криміногенна ситуація є одним з найбільш небезпечних соціальних лих, вона створює серйозну загрозу розбудові незалежної держави. Зрозуміло, що корінні причини злочинності, порушень громадського порядку лежать перш за все в економічній сфері, в реальних соціальних умовах життя людей. На їх покращення і мають бути спрямовані основні зусилля держави з метою стабілізації ситуації в суспільстві, виводу його із кризи. Однак очевидно, що плідні економічні перетворення, поліпшення загальної соціальної обстановки потребують тривалих за часом, численних і різноманітних заходів з боку держави і всіх її інституцій. За цих умов пріоритетну увагу має бути приділено нагальним питанням організаційно-правового, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення правоохоронної діяльності, що дозволить уже найближчим часом значною мірою зняти гостроту криміногенної ситуації в країні. До таких питань належить і підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ, удосконалення їх організаційної структури, всієї системи управління в цій сфері.

Слід мати на увазі, що органи внутрішніх справ не діють ізольовано, на них впливають всі ті чинники, що мають місце в суспільстві і державі. Органи внутрішніх справ повинні розвиватися і функціонувати в загальному руслі державотворення, в контексті тих змін, яких зазнають державні виконавчі і судові органи та органи місцевого самоврядування. Юридично задекларовані Законами України ("Про міліцію", "Про пожежну охорону", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою

злочинністю" та ін.), а фактично залишаючись на перших порах лише відрізаною частиною старої, загальносоюзної системи, органи внутрішніх справ України опинилися в стані глибокої кризи, що дедалі поглиблюється. За цих умов в суспільстві виникає все більш чітке усвідомлення необхідності суттєвих змін державної правоохоронної політики, зокрема докорінного реформування органів внутрішніх справ, і насамперед їх основної ланки - міліції, з тим, щоб ці органи дійсно відповідали своєму соціальному призначенню в умовах демократичної правової держави, а саме: захищали не горезвісні абстрактні інтереси держави, а перш за все життя, здоров'я, майно, права і свободи людини, мали міцні партнерські стосунки з населенням, тобто перетворились із карально-репресивної сили у свого роду "швидку допомогу".

Вирішення цих надзвичайно складних завдань потребує належного наукового забезпечення, в тому числі з боку науки управління. Конкретні форми, методи, шляхи удосконалення управління в органах внутрішніх справ можуть бути віднайдені, передусім, у процесі вивчення, узагальнення і наукового осмислення практики, вітчизняного і зарубіжного, сучасного і минулого досвіду. Головне завдання теорії управління в органах внутрішніх справ полягає в створенні цілісної, ефективної і гнучкої системи управління, послідовному подоланні командно-бюрократичних принципів і методів управління і забезпеченні переходу на сучасні технології вироблення, прийняття і реалізації управлінських рішень. Отже, актуальність досліджуваних в дисертації питань обумовлена вимогами сьогодення.

Стан наукової розробки проблеми. Органи внутрішніх справ Української РСР, як і інших союзних республік, перебували фактично у повному підпорядкуванні МВС СРСР і партійних органів. Із МВС СРСР надходили всі організаційні розпорядження, управлінські рішення по всіх основних напрямках діяльності, здійснювалося фінансування, розподіл

штатів і матеріально-технічне постачання. Органи внутрішніх справ союзних республік здавна були підпорядковані жорсткій управлінській структурі НКВС - МВС СРСР, були його складовою частиною і самостійно могли вирішувати тільки дрібні поточні питання. А в таких сферах, як кадрове забезпечення, соціальна робота, міжнародне співробітництво та в деяких інших, вони могли приймати рішення лише за згодою центральних органів управління або дублювати їхні вказівки. Органи внутрішніх справ на всіх етапах розвитку радянської держави розглядалися як один з "передових озброєних загонів партії", покликаних виконувати перш за все політичні завдання. Цілком зрозуміло, що за таких умов для наукових публікацій (а перші спеціальні роботи з теорії управління в сфері охорони громадського порядку з'явилися в СРСР в 70-х роках) був властивий абстрактно-теоретичний підхід. Вони слабо були пов'язані з реальною практикою органів внутрішніх справ, ґрунтувалися на ідеології КПРС і загально-союзному законодавстві, висвітлювали, головним чином, завдання і функції центрального апарату МВС СРСР і зовсім не враховували специфіки діяльності місцевих органів внутрішніх справ у союзних і автономних республіках, краях і областях. В зазначених працях був відсутній елемент критичного аналізу принципів, методів, структури управління і самого об'єкта управління.

Ще одним недоліком публікацій про організацію діяльності органів внутрішніх справ було те, що в них майже не враховувалися певні позитивні риси організації поліції дореволюційних часів і недостатньо висвітлювався досвід управління поліцейськими системами в зарубіжних країнах.

З початком процесу демократизації суспільства, звільнення науки від ідеологічних пут активізувались дослідження багатьох актуальних проблем. Серйозний внесок в розробку теоретичних і методологічних основ управління в органах внутрішніх справ зробили І.П. Голосніченко, М.М. Панченко,

В.М.Плішкін. Дисертант спирався також на праці вітчизняних вчених, які досліджували різні аспекти державного управління суспільними відносинами і правоохоронною діяльністю: В.Б. Авер'янова, В.Д. Бабкіна, Л.В. Багрій-Шахматова, Ю.П. Бітяка, А.С. Васильєва, Л.К. Воронової, Є.В. Додіна, В.М. Іванова, Р.А. Калюжного, В.В. Копейчикова, О.Л. Копиленка, Л.Т. Кривенко, Є.Б. Кубка, В.Г. Лихолоба, В.М. Марчука, Н.М. Мироненка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, З.А. Павловича, М.І. Панова, І.М. Пахомова, В.Ф. Погорілка, О.О. Погребного, І.В. Постики, П.М. Рабіновича, А.Й. Рогожина, А.О. Селіванова, В.І. Семчика, В.Ф. Сіренка, В.В. Сташиса, Є.Л. Стрельцова, О.В. Сурілова, А.П. Таранова, В.Я.Тасія, Є.А.Тихонова, Ю.М. Тодики, І.Б. Усенка, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, М.В. Цвіка, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, О.Н. Ярмиша та інших. Серйозну допомогу автору в дослідженні проблем надало вивчення робіт з загальної теорії управління, а також управління в сфері охорони правопорядку російських і радянських вчених (І.Л. Бачила, Я.М. Бельчикова, А.П. Герасимова, А.П. Гладіліна, А.А. Гришина, А.В. Губанова, З.Ф. Дерюжиніна, Г.Г. Зубкова, Г.Г. Зуйкова, М.А. Катаєва, Л.М. Колодкіна, А.П. Коренева, Б.С. Крилова, Б.М. Лазарева, В.І. Люткіна, В.Д. Малкова, І.П. Марченка, Р.С. Мулукаєва, В.С. Овчинського, С.С. Овчинського, А.М. Омарова, Г.І. Петрова, А.П. Полежаєва, Б.Н. Сазонова, В.Н. Шепеля, С.В. Юшкова) та зарубіжних авторів (Д. Карнегі, К. Ладензака, П. Наркоу, М. Рустамдима, І. Ніссінена, Е. Бонтілайнена, Дж. Скотта, Г. Сельє, І. Алдерсеона, А. Бутлера, Г.Левензона, М.Зандера та інших). Аналіз численних праць вітчизняних та зарубіжних авторів не тільки сприяв формуванню методологічних основ даного дослідження, але й становить частину його інформаційної бази. Разом з тим слід зазначити, що комплексного дослідження сучасних проблем управління в органах внутрішніх справ України досі не проводилося. Все це зумовлює необхідність розробки та висвітлення

широкого кола актуальних питань управління в органах внутрішніх справ України в сучасних умовах.

Методологічна основа дослідження. В основу методології дослідження дисертант поклав діалектичний метод пізнання соціальних процесів, який дозволяє врахувати всі взаємозв'язки питань та явищ, що розглядаються, висвітлити їх у розвитку, об'єктивно оцінити ефективність управління в органах внутрішніх справ. Поставлені проблеми розглядались комплексно і системно. Використано методи, які застосовуються в конкретно-соціологічних дослідженнях. Для аналізу законодавчих та інших нормативних актів, а також вивчення та узагальнення практики, формулювання висновків і пропозицій застосовувались *ретроспективний, порівняльно-правовий, формально-логічний, статистичний, структурно-функціональний методи, моделювання.*

Дисертант спирався на праці багатьох вчених в різних галузях знань: політологів, соціологів, юристів, психологів, інформатиків та ін. Положення дисертаційної роботи ґрунтуються на аналізі законодавства України, практики діяльності органів внутрішніх справ. Враховано також зміст міжнародних договорів, законодавчих актів зарубіжних країн. Автор при підготовці монографії використав і власний досвід тридцятип'ятирічної діяльності на керівних посадах в органах внутрішніх справ і намагався не тільки дослідити теорію і практику управління в органах внутрішніх справ, а й надати роботі широкого інформаційно-пізнавального характеру для більш глибокого розуміння масою правоохоронців процесів розвитку системи органів внутрішніх справ і управління ними.

Мета і основні завдання дослідження. Виходячи з актуальності та недостатньої розробки проблеми, дисертант поставив перед собою мету - здійснити на базі узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду комплексне дослідження основ управління в органах внутрішніх справ України в сучасних умовах, намітити шляхи його удосконалення. Основними зав-

данними дослідження є визначення основних положень теорії управління стосовно органів внутрішніх справ; ретроспективний аналіз розвитку органів охорони громадського порядку на території України та управління ними; загальна характеристика системи та процесу управління в органах внутрішніх справ України в сучасних умовах; показ ролі керівника і стилю управління в органах внутрішніх справ; характеристика управління кадрами, матеріально-технічним і військовим постачанням та фінансовим забезпеченням, соціальною роботою в органах внутрішніх справ; висвітлення ролі наукової організації праці; визначення специфіки управління в органах внутрішніх справ за особливих (екстремальних) умов, а також при міжнародному співробітництві; узагальнення досвіду управління поліцейськими органами в зарубіжних країнах; розробка пропозицій і практичних рекомендацій щодо удосконалення управління в органах внутрішніх справ з досліджуваних аспектів.

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що в ній:

- вперше в українській юридичній науці зроблена спроба цілісного і комплексного дослідження основ управління в органах внутрішніх справ України в сучасних умовах;
- на основі ретроспективного аналізу поглиблені уявлення про розвиток органів охорони громадського порядку на території України та управління ними з найдавніших часів до початку 1990-х років;
- подана узагальнююча характеристика системи та процесу управління в органах внутрішніх справ України; розкрито значення використання сучасних інформаційних технологій в забезпеченні ефективності управлінського процесу в органах внутрішніх справ;
- вперше з урахуванням сучасних вимог показана роль керівника і стилю управління в забезпеченні ефективної діяльності органів внутрішніх справ;

- досліджено управління кадрами, матеріально-технічним і військовим постачанням та фінансовим забезпеченням органів внутрішніх справ;
- вперше у вітчизняній юридичній літературі розкриті основні напрямки, форми і методи управління соціальною роботою в органах внутрішніх справ;
- показано роль впровадження наукової організації праці в діяльність органів внутрішніх справ;
- визначено специфіку управління в органах внутрішніх справ за особливих (екстремальних) умов і при міжнародному співробітництві;
- узагальнено досвід управління поліцейськими системами в зарубіжних країнах;
- запропоновано пропозиції по реформуванню органів внутрішніх справ, сформульовано практичні рекомендації щодо удосконалення управління в органах внутрішніх справ з різних аспектів.

У результаті дисертаційного дослідження розроблені і виносяться на захист наступні підсумкові положення та висновки:

- *поняття управління в органах внутрішніх справ;*
- *визначення теоретичних, організаційних і правових основ управління в органах внутрішніх справ України;*
- *висновок про необхідність знання основ соціального управління всім оперативно-начальницьким складом органів внутрішніх справ;*
- *форми, методи, шляхи удосконалення управління в органах внутрішніх справ як складовій частині державного виконавчого апарату;*
- *пропозиції щодо реформування органів внутрішніх справ України в сучасних умовах;*
- *розкриття значення інформаційного, кадрового, матеріально-технічного і фінансового забезпечення управлінської діяльності в органах внутрішніх справ, ролі планування, обліку і контролю в управлінському процесі;*

- з'ясування ролі і місця керівного складу органів внутрішніх справ; аналіз основних стилів управління; вимоги до керівників органів внутрішніх справ; висновки про необхідність гармонічного поєднання в діяльності керівника професійних, ділових, комунікативних і особистих якостей, знання культури мовлення і поведінки, соціального здоров'я; визначення впливу цих факторів на ефективність управління;
- висновок про доцільність комплексного застосування традиційних і сучасних методів і прийомів у відборі, навчанні, розстановці і використанні кадрів органів внутрішніх справ, зокрема, керівної їх ланки, яка несе найбільшу відповідальність за результати діяльності органів внутрішніх справ;
- обґрунтування пріоритетного значення належного правового і соціального захисту працівників органів внутрішніх справ; поняття соціальної роботи в органах внутрішніх справ та її змісту; визначення основних напрямків, форм і методів цієї роботи; перспективи її розвитку;
- показ необхідності активного і цілеспрямованого застосування в органах внутрішніх справ наукової організації управлінської праці;
- визначення специфіки управління органами внутрішніх справ в особливих (екстремальних) умовах і при міжнародному співробітництві;
- узагальнення та систематизація історичного і сучасного (вітчизняного та зарубіжного) досвіду організації охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю; пропозиції стосовно врахування цього досвіду в практиці управління органами внутрішніх справ України;
- практичні рекомендації щодо поліпшення управління в органах внутрішніх справ з усіх досліджуваних аспектів.

Теоретичне і практичне значення дисертації. Дослідження є однією з перших спроб комплексного опрацювання теми управління в органах внутрішніх справ України, а за широтою охоплення різних сторін діяльності органів внутрішніх справ -

єдиним у вітчизняній юридичній літературі. Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дослідження, основних положень, які виносяться на захист, полягає, перш за все, в тому, що вони дають повне уявлення про систему управління в органах внутрішніх справ, їх структуру, загальні положення процесу управління та управління органами внутрішніх справ в окремих сферах.

Теоретичне значення роботи полягає і в тому, що вона складає основу для подальшого творчого розвитку концептуальних засад основ управління в органах внутрішніх справ.

Рекомендації щодо удосконалення законодавства, змін у правоохоронній політиці, висловлені автором на базі результатів дослідження, мають велике значення для поліпшення правотворчої діяльності Верховної Ради України, Президента та Уряду країни, а також Міністерства внутрішніх справ. Суттєве значення мають пропозиції, спрямовані на реформування органів внутрішніх справ України в сучасних умовах, на удосконалення управління в органах внутрішніх справ, їх структури, форм та методів управлінської діяльності. Свідченням серйозної практичної цінності дослідження є те, що велика кількість рекомендацій і пропозицій автора вже врахована відповідними державними інституціями і активно впроваджується в практику.

Дисертація зорієнтована перш за все на практичних працівників органів внутрішніх справ, їх керівників, оскільки автор намагався дати відповіді на всі ті запитання, які виникають в повсякденній практиці управлінської діяльності.

Велике значення робота має також для забезпечення навчального процесу в учбових закладах МВС України, інших юридичних вузах. Це особливо важливо в наш час, коли катастрофічно не вистачає навчальної літератури, виданої українськими вченими на базі нового законодавства України.

Апробація результатів дослідження. Апробацію результатів дослідження здійснено, перш за все, шляхом відображення їх

в монографії та інших публікаціях автора, участі в розробці та обговоренні проектів багатьох нормативних актів.

Основні положення роботи використані в ряді законів з питань правоохоронної діяльності, прийнятих Верховною Радою України 12-го (1990 р.) і 13-го (1994 р.) скликань і розроблених за участю автора як народного депутата України (Закони України "Про міліцію", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про правові основи боротьби з організованою злочинністю", "Про надзвичайний стан", "Про пожежну безпеку", "Про дорожній рух" та ін.), в ряді нормативних актів Президента та Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ. Автором внесено також пропозиції про прийняття доповнень і змін до чинного законодавства і прийняття нових законодавчих актів, які мають створити додаткову правову базу діяльності органів внутрішніх справ. Зокрема, за участю автора були розроблені і прийняті Верховною Радою до розгляду законопроекти "Про попередження злочинів", "Про участь громадськості в охороні громадського порядку", "Про зброю", "Про недержавну охоронну діяльність", ряд інших нормативних актів, в тому числі про організацію міліції місцевого самоврядування (муніципальної міліції). Крім цього, автором подані до Міністерства внутрішніх справ і прийняті до розгляду розгорнуті пропозиції щодо реформування системи органів внутрішніх справ та удосконалення їх діяльності. Ці пропозиції знайшли відображення в "Концепції розвитку системи Міністерства внутрішніх справ", затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456.

Про підсумки розробки проблеми в цілому, окремих її питань, про одержані висновки і узагальнення дисертант доповідав на міжнародних, республіканських та регіональних науково-практичних конференціях (1992, 1993, 1994, 1995, 1996 рр.) з проблем діяльності органів внутрішніх справ, засіданнях колегії Міністерства внутрішніх справ України, сесіях Інженерної академії України, засіданнях вченої ради

Університету внутрішніх справ, кафедри організації діяльності органів внутрішніх справ університету, оперативних нарадах працівників органів внутрішніх справ.

Результати дослідження використовуються в навчальному процесі в усіх учбових закладах системи МВС України в курсах "Управління в органах внутрішніх справ", "Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ", "Адміністративне право", "Оперативно-розшукова діяльність".

Автором розроблені також методичні рекомендації по управлінню органами внутрішніх справ при знешкодженні озброєних злочинців, при звільненні заручників, по забезпеченню особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ. За дорученням МВС України в Університеті внутрішніх справ під керівництвом дисертанта і з його активною особистою участю підготовлені Концепція організації відомчої науки в органах і установах внутрішніх справ, Концепція виховної роботи з особовим складом ОВС та ряд інших документів із найрізноманітніших сфер діяльності органів внутрішніх справ.

Структура дисертації. Монографія складається із передмови, дванадцяти розділів, післямови, бібліографії та додатків (схеми структури управління УМВС в області; приблизного графіка роботи начальника міськрайоргану внутрішніх справ; форми договору купівлі-продажу; проекту типової форми контракту про службу в органах внутрішніх справ; списку двосторонніх угод про співробітництво між МВС України та відповідними установами зарубіжних країн; формалізованого запиту по телетайпу в НЦБ Інтерполу; формалізованого запиту в НЦБ Інтерполу в Україні). Структура роботи обумовлена завданнями та внутрішньою логікою дослідження проблеми.

II. ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У передмові обґрунтовується актуальність та доцільність теми дослідження, розкривається ступінь її наукової розробки, характеризуються методологічні основи дослідження, виз-

начаються його мета та основні завдання, наукова новизна роботи, теоретичне та наукове значення, наводяться дані про її апробацію.

В розділі I "Основні положення теорії управління" зазначається, що процеси управління мають місце там, де відбувається спільна діяльність людей для досягнення певних цілей. В розділі розглядаються основні характеристики та поняття управління, такі як суб'єкт та об'єкт управління, функції управління, принципи та методи управління.

Починається розділ з характеристики процесу управління як комплексу необхідних засобів впливу на групу людей, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку.

Управління в органах внутрішніх справ - різновид державного управління, яке повинно забезпечувати взаємодію підрозділів і служб органів внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері внутрішніх справ держави.

Будь-яка спільна діяльність людей - виробництво чи дозвілля, політика чи освіта, охорона громадського порядку в державі чи захист прав і свобод окремого громадянина - викликає необхідність погодження, координації, упорядкування і цілеспрямовання індивідуальних та групових зусиль і волі, тобто відповідного управління. В ході історичного розвитку суспільства і виробництва, при ускладненні економічних, політичних та соціальних умов життя людей, що має місце сьогодні в Україні актуальність чіткого, наукового управління зростає. Без системи управління людське суспільство неможливе, як неможливе воно без матеріального виробництва. Коли порушується управління, в суспільстві виникають кризові явища, які проявляються в занепаді виробництва, падінні духовності й моральності, зростанні злочинності.

Управлінню в органах внутрішніх справ, поряд із специфікою, що витікає із характеру їх діяльності, притаманні всі

ознаки соціального управління, тому в монографії даються характеристики таких вихідних понять, як: "суб'єкт управління", "об'єкт управління", "управлінський процес", "управлінська взаємодія", "управлінські відносини", "мета управління", "функції управління", "принципи управління", "система управління", "методи управління" тощо.

Суб'єкт і об'єкт управління, їх окремі компоненти вступають у взаємовідносини з питань організації всіх сторін життєдіяльності установи чи підприємства. Ці взаємовідносини утворюють, таким чином, систему управління. Між суб'єктом і об'єктом управління встановлюється постійний зв'язок прямого і зворотного характеру. Без такого зв'язку немає управління. Слід зазначити, що управління в суспільстві - це управління людьми за допомогою людей. Тому врахування потреб, інтересів, ідеалів людей в будь-якій галузі суспільного життя - економіці, політиці, соціальній сфері, правоохоронній діяльності - найважливіший критерій управління, яке здійснюється державою. Важливим фактором управління є його *мета, ціль* - тобто майбутній бажаний стан об'єкта впливу (об'єкту управління) чи кінцевий бажаний результат, ради досягнення якого і здійснюється сам процес управління. Реальні, конкретні питання, які потрібно вирішувати для досягнення мети, реалізуються через завдання, які уточнюють ту чи іншу мету.

Державне управління, частиною якого є управління в органах внутрішніх справ, забезпечується виконанням ряду *функцій*, під якими розуміють конкретні напрямки діяльності суб'єкта управління. Управління характеризується як серія безпосередніх, взаємопов'язаних дій, спрямованих на досягнення мети. В науці про управління і на практиці такі дії дістали назву "управлінські функції".

Організація та впорядкування, узгодженість і правила послідовних спільних дій людей - невід'ємна умова процесу управління для досягнення мети, тобто намічених кінцевих

целей. Одночасно самі цілі надають діям людей певного змісту й спрямованості.

Всі функції в процесі управління взаємопов'язані й здійснюються одночасно. Ефективне виконання функцій значною мірою залежить від вибору виконавців, їх професійної підготовленості, розподілу між ними компетенції і обов'язків та інше.

В процесі здійснення функцій управління люди вступають у певні відносини, які називають управлінськими. Основою їх формування служать цілі та функції управління. Управлінські відносини відображають систему взаємозв'язків між людьми з метою впорядкування та організації спільної діяльності; у вузькому значенні управлінські відносини - це зв'язки, які постійно діють між суб'єктами та об'єктами управління. Отже, управлінські відносини являють собою такі суспільні зв'язки, в яких люди співвідносяться як суб'єкти і об'єкти управління - як керуючі, так і керовані.

Відносини між суб'єктами управління підпорядковані певним тенденціям, і їх застосування в практиці управлінської діяльності не припускає довільності і стихійності.

Суб'єкт управління у своїх діях щодо об'єкта управління, тобто підпорядкованих структур, виконавців, спирається на вироблені практикою та узагальнені теорією основні правила або принципи управлінської діяльності, які розглядаються далі в монографії. *Принципи управління* - це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами. На основі принципів організується процес управління, тобто науково обгрунтоване впровадження дій для здійснення управлінських функцій, вибору методів та прийомів управлінського впливу. Принципи управління забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності в різних підрозділах системи управління, взаємну їх погодженість та загальну направленість на реалізацію вироблених цілей. На основі принципів

управління створюється єдиний комплекс управлінської діяльності.

Автор характеризує загальні принципи, тобто ті правила поведінки, якими мають керуватися всі суб'єкти управління незалежно від свого статусу, й принципи управління на рівні галузі (галузеві принципи) або на статутному рівні - інституційному, організаційному, груповому. Як найбільш загальні виділяються принципи соціальної спрямованості управлінської діяльності, законності, об'єктивності, комплексності й системності, гласності, поєднання колегіальності й єдиноначальності.

В сучасному управлінні, наголошує дисертант, необхідно використовувати й інші принципи управління, зокрема, делегування повноважень, створення комісій, розподілу обов'язків і відповідальності між членами загального керівництва, розробки положень про підрозділи, посадових інструкцій, визначення функціональних обов'язків конкретних виконавців.

Наприкінці розділу розглядаються методи управління. Під *методами управління* розуміється сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації та контролю за виконанням управлінських рішень.

Для здійснення управління його суб'єкти використовують відповідний до ситуації управлінський механізм. Якщо принципи управління установлюють основні правила побудови й діяльності суб'єкта та об'єкта, то методи управління виступають у ролі конкретних засобів впливу суб'єкта на об'єкт в процесі управлінської діяльності.

Методи засновуються на законах і принципах діяльності суб'єкта та об'єкта управління. Тому вони покликані забезпечити такий склад і зміст прийомів, операцій і процедур у ході, здійсненні управлінської діяльності, такий порядок взаємодії людей, який, з одного боку, забезпечив би професійну, організаційно-технічну обґрунтованість рішення, а з іншого -

максимально врахував би інтереси людей та організацій, яких воно торкається, які будуть його реалізовувати.

За масштабом застосування методи, які використовуються в управлінні, поділяються на загальні (методи тестів, інтерв'ю, опитування і т. ін.) та спеціальні (організація службової діяльності тощо).

В кожному конкретному випадку метод має відповідати особливостям діяльності суб'єкта (цілям і завданням, стану управлінського процесу) та об'єкта управління. Як правило, на практиці використовується відповідно комбінація методів, яка забезпечує комплексність впливу. Важливим завданням суб'єкта управління є віднайдення засобів реалізації вироблених управлінських рішень. При цьому успіх управлінського процесу залежить від підготовки управлінського рішення.

В управлінні існують самі різні методи, характеристики яких подаються в монографії кожний з них має право на існування, якщо він відповідає вимогам законності, і кожний має позитивні й негативні сторони. Найкраще, коли керівник використовує їх комплексно, коли в діяльності суб'єкта вони доповнюють один одного.

Розділ II монографії являє собою історико-правовий огляд процесу виникнення, розвитку та управління органами охорони громадського порядку на території України з найдавніших часів до серпня 1991 р.

Спираючись на дослідження істориків держави і права, використовуючи опубліковані матеріали та архівно-документальні джерела, дисертант показує, як створювались і розвивались органи охорони громадського порядку в Київській Русі та в період феодальної роздробленості, висвітлює виконання поліцейських функцій в Україні в XVI-XVIII ст., розкриває організацію поліцейського апарату в XIX - на початку XX ст., характеризує охорону громадського порядку в 1917-1919 рр., дає огляд основних етапів розвитку української радянської міліції. Аналіз історичного матеріалу

приводить автора до висновку, що успішність розвитку сучасного державотворення залежить не тільки від нинішньої ситуації та потреб, але й від врахування історичного досвіду попередніх поколінь, навіть якщо він негативний, усвідомлення тих помилок, що призводили до втрати державності в минулому, до небажаних результатів у діяльності державних структур, до поразок у військових та економічних заходах.

Органи внутрішніх справ України не виникли на голому місці. Вони мають свою історію, свої традиції і свій шлях розвитку, що становить складову частину історії народу і держави. Сучасні органи внутрішніх справ України є невід'ємною частиною державного апарату. Говорячи про формування стратегічної перспективи побудови Української держави, необхідно зрозуміти, що паралельно з такими органічними компонентами, як розвиток національної економіки, створення фінансової системи і введення власної грошової одиниці, податкової системи та організації армії, важливим елементом державотворення є організація самостійних органів внутрішніх справ, ефективного управління ними та використання їх потенціалу в реалізації внутрішньої політики держави.

На основі дослідження процесів виникнення, розвитку та управління органами охорони громадського порядку на території України в минулі часи дисертант показує ряд особливостей, які мали вплив на виникнення, становлення та розвиток органів внутрішніх справ у сучасних умовах, а саме:

- віковічне прагнення українського народу до розбудови державності та її інститутів;
- залежність розвитку органів охорони громадського порядку від соціально-економічних і політичних факторів різних історичних періодів;
- відмінності в системі охорони громадського порядку в різних регіонах, обумовлені перебуванням тривалий час окремих територій України в складі різних держав;

- нав'язування іноземними державами українському народу чужих поліцейських систем, їх антинародний характер;
- самостійність правового регулювання діяльності правоохоронних органів у переломні періоди історії України в XVII і XX століттях;
- розробка в умовах відсутності державності власної національної юридичної науки.

Вивчення досвіду минулого в поєднанні з уроками сучасності дало автору можливість зробити ряд висновків, необхідних для раціонального розв'язання практичних завдань. Дисертант доводить наступне:

- виникнення й становлення органів внутрішніх справ незалежної України є закономірним результатом історичного розвитку України й стало складовою частиною розбудови національної держави;
- потреба в організації та ефективній діяльності органів внутрішніх справ обумовлюється необхідністю створення сприятливих умов для розбудови Української держави, забезпечення правопорядку в ній;
- органи внутрішніх справ повинні послідовно розбудовуватись на демократичних засадах, співпрацювати з іншими правоохоронними структурами у зміцненні правопорядку, формуванні громадського суспільства, становленні нової, демократичної, соціальної держави;
- органи внутрішніх справ покликані виконувати суто професійні завдання, працювати на наукових та правових засадах, бути захищеними від політичного впливу будь-яких партій і рухів;
- особовий склад органів внутрішніх справ повинен виховуватись на уроках української історії, власного досвіду, бути відкритим для сприйняття всього передового, в т.ч. і міжнародного співробітництва;
- для успішного функціонування органів внутрішніх справ винятково важливе значення мають підбір, навчання та роз-

становка кадрів, здатних забезпечити охорону прав і свобод громадянина, реалізувати політику держави по охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю;

становлення органів внутрішніх справ потребує постійного наукового забезпечення, поєднання теорії і практики, визначення шляхів їх подальшого розвитку, чіткого окреслення завдань і обов'язків, розмежування їх компетенції від компетенції інших державних органів та встановлення взаємодії з ними; з урахуванням завдань, які виконують органи внутрішніх справ, виходячи із національних інтересів і власного історичного розвитку та кращого зарубіжного досвіду, вони повинні динамічно розвиватись і підлягають реформуванню в сучасну поліцейську систему, оскільки несуть на собі ще й досі відбиток репресивно-карального органу тоталітарної доби.

В розділі III "Система управління в органах внутрішніх справ" зазначається, що державне регулювання правоохоронної діяльності здійснюється шляхом правового визначення конституційних та інших законодавчих засад цієї діяльності, її стратегії, основних напрямків і завдань на певний період, забезпечення 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.

Автор характеризує специфіку державного управління в сфері органів внутрішніх справ, роль та місце Координаційного комітету по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, який створено відповідно до Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" від 30 червня 1993 року.

Органи внутрішніх справ, разом з усіма іншими органами державного управління, створюються і функціонують як апарат, підпорядкований органам державної влади. Вони склада-

ються з різних підрозділів, які мають відповідні функції і повноваження. У своїй сукупності ці особливості дають право визначити органи внутрішніх справ як різновид органів державного управління.

В управлінні органами внутрішніх справ використовуються як загальні принципи управління, так і специфічні форми управління, властиві тільки правоохоронній системі. Діяльність органів внутрішніх справ має багатоаспектний характер, вони виконують різноманітні завдання, що вимагає розгалуженого правового регулювання. Правове регулювання забезпечує розподіл повноважень управлінських функцій між різними органами і службами, посадовими особами і громадянами, встановлює між ними норми управлінських взаємовідносин.

Різнomanітність методів впливу, які використовуються в управлінні, обумовлює наявність різних форм їх вираження. Весь процес управління, принципи і методи управління можуть і повинні здійснюватись тільки на основі правових норм і тільки в межах закону.

Правове забезпечення діяльності і організації структури органів внутрішніх справ здійснюється на основі Декларації про державний суверенітет України, Акта проголошення незалежності України, Законами України, Указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України. Центральне місце в правовому регулюванні діяльності державних органів належить Основному Закону - Конституції України. Завдання, принципи, структура, права і обов'язки органів внутрішніх справ і окремих їх підрозділів визначені як в окремих законах, так і в підзаконних нормативних актах органів влади (накази, інструкції, статuti) за умови, що вони не суперечать Конституції та законам України. У процесі розвитку управлінської діяльності зростає питома вага законодавчих норм у загальній системі правового впливу. Завдання і функції органів

внутрішніх справ виконуються заради досягнення цілі, мети управління.

Під *цілями* управління слід розуміти такий бажаний стан або рівень розвитку соціальної системи, яких належить досягти внаслідок реалізації управлінських рішень. Процес управління без визначеної мети не має змісту і значення. Головна мета діяльності органів внутрішніх справ полягає в забезпеченні громадського порядку на всій території держави.

Реальні часткові цілі, яких належить досягти для одержання головного результату діяльності, складають зміст завдань, поставлених перед органами внутрішніх справ. Цілі управління й завдання, які необхідно виконати для їх досягнення, визначають функції органів внутрішніх справ.

Під *функціями* органів внутрішніх справ слід розуміти основні напрямки їх діяльності в процесі вирішення поставлених перед ними завдань, тобто функції органу внутрішніх справ охоплюють собою сукупність способів, методів, прийомів і дій, за допомогою яких виконуються завдання і досягаються цілі органів внутрішніх справ. Кожна із функцій, покладених на органи внутрішніх справ, конкретизується у функціях його структурних підрозділів, а функції структурних підрозділів розглядаються у формі функціональних обов'язків кожного окремого працівника підрозділу, які він виконує постійно. Таким чином, функції органів внутрішніх справ проявляються і реалізуються в повсякденній діяльності органу в цілому, окремих його підрозділів і працівників при виконанні поставлених перед ними завдань. Реалізація функцій органів внутрішніх справ вимагає чіткої організаційної побудови системи органів внутрішніх справ, узгодженості складових її елементів, налагодження надійних зв'язків між ними, належного контролю за результатами роботи.

Організаційна структура включає в себе сукупність структурних підрозділів, об'єднаних в орган, зв'язки підпорядкованості між ними а також форми розподілу функцій. Орган

внутрішніх справ, як бачимо, складається з цілого ряду структурних підрозділів (управлінь, відділів, відділень, груп, стройових підрозділів), які й утворюють необхідний комплекс елементів системи та взаємодіють між собою в певному порядку.

Сучасна система органів внутрішніх справ відзначається надмірною централізацією управління, переобтяженістю соціально-структурними елементами, паралелізмом у розподілі функцій між окремими структурами, негнучкістю і непристосованістю системи до сучасних економічних і політичних умов.

З метою підвищення ефективності діяльності системи Міністерства внутрішніх справ необхідно провести реформування органів внутрішніх справ у сучасну демократичну, гуманну, правоохоронну систему. Основні напрямки удосконалення і розвитку системи МВС розроблені за участю автора і схвалені Кабінетом Міністрів України у постанові "Про концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ" від 24 квітня 1996 року № 456.

Розділ IV "Характеристика процесу управління в органах внутрішніх справ" присвячений вивченню процесів управління, їх змісту, організації і технології, поняттю і видам управлінських рішень в органах внутрішніх справ, документальному оформленню управлінських рішень та організації їх виконання, плануванню, контролю й обліку при управлінні в органах внутрішніх справ, інформаційному забезпеченню управлінського процесу.

Процес управління органами внутрішніх справ являє собою єдину систему взаємопов'язаних і в певному порядку виконуваних дій, які можуть розглядатися як елементи або стадії процесу управління. У процесі управління пред'являються цілі та обумовлені ними завдання і функції органу внутрішніх справ. Цей процес характеризується безперервністю, циклічністю, здійснюється одночасно в різних напрямках. Процес реформування органів внутрішніх справ перш за все

заціпає систему управління ними. Аналіз змісту, психологічної та організаційної сторони управління дає можливість зробити висновок, що *процес управління - це діяльність об'єднаних у певну організаційну структуру суб'єктів управління (керівників, спеціалістів), яка спрямована на вирішення практичних проблем і досягнення поставлених системою управління цілей шляхом реалізації необхідних видів діяльності, що ґрунтується на визначених принципах управління, із застосуванням відповідних методів управління.*

Концентровано процес управління проявляється в управлінському рішенні. Розробка і прийняття управлінських рішень є одним із найбільш відповідальних видів робіт, які в процесі управління виконують керівники та інші провідні посадові особи органів внутрішніх справ.

Якість управлінських рішень визначає весь хід процесу управління, кінцеві результати оперативно-службової діяльності. Управлінські рішення повинні відповідати певним вимогам, і за характером впливу на об'єкт управління їх можна поділяти на *оперативно-розпорядчі, нормативно-організаційні та господарсько-забезпечувальні*. Автор подає детальний аналіз підготовки, розробки, оформлення та організації виконання управлінських рішень в органах внутрішніх справ.

Організація виконання управлінських рішень - основний етап процесу управління. Він включає в себе з'ясування і конкретизацію рішення, підбір, розстановку, інструктаж і навчання виконавців, забезпечення їх діяльності та взаємодії, контроль і облік, корегування рішення в процесі виконання і прийняття нових рішень з метою виконання попередніх, оскільки процес управління здійснюється безперервно.

Ефективність роботи керівника визначається не тільки тим, які рішення були прийняті, а й тим, наскільки своєчасно і повно ці рішення були реалізовані, як вони вплинули на виконання завдань, що стоять перед органами внутрішніх справ та їх підрозділами. Успіх виконання управлінських рішень за-

лежить у значній мірі від стану планування, контролю і обліку в діяльності органів внутрішніх справ.

Планування забезпечує організованість у діяльності органу внутрішніх справ, взаємодію між різними підрозділами, зосередженість зусиль на вирішенні головних завдань, підвищує відповідальність і забезпечує можливість контролю.

Автор дає рекомендації з різних видів планування в органах внутрішніх справ, характеризує принципи планування і вимоги, яким плани органів внутрішніх справ повинні відповідати.

Зазначається, що прийняття більшості управлінських рішень в органах внутрішніх справ здійснюється на основі планів, особливо це стосується основних напрямків діяльності по боротьбі зі злочинністю, охороні громадського порядку, роботи з особовим складом. Значне місце при розгляді організації виконання управлінських рішень присвячене системі контролю і обліку в діяльності органів внутрішніх справ, без яких ефективна діяльність системи неможлива.

Інформаційне забезпечення управлінського процесу повинно супроводжувати його на всіх етапах: визначення проблеми, постановки цілей, розробки і прийняття рішення, підбору виконавців, організації виконання, оцінки процесу виконання, контролю і обліку результатів виконання рішень. Інформаційне забезпечення управління органами внутрішніх справ України є одним із провідних питань, що вирішуються на сучасному етапі розвитку правоохоронних органів України.

Інформаційне забезпечення управління в органах внутрішніх справ являє собою органічну єдність щодо визначення змісту, обсягу, якості інформації, необхідної для здійснення управління, а також заходів щодо раціональної організації процесу збирання, систематизації, накопичення та обробки цієї інформації шляхом застосування різноманітних методів, методик і технічних засобів. Як приклад - автор взяв участь у розробці та впровадженні в діяльність органів

внутрішніх справ цілого ряду інформаційних систем, за його участю в Університеті внутрішніх справ відкрито факультет управління та інформатики, започатковано підготовку спеціалістів з інформаційних технологій у менеджменті, адміністративного менеджменту, комп'ютерної інформації.

Розділ V "Керівник і стиль управління в органах внутрішніх справ". В ньому розглядаються поняття і суть стилю управління, функції керівника в процесі управління, вимоги до керівників органів внутрішніх справ, оцінки особистості керівника органів внутрішніх справ, культура управління, значення здоров'я керівника і його вплив на службову діяльність.

В системі органів внутрішніх справ та підлеглих їм служб працюють сотні тисяч громадян. В сферу діяльності органів внутрішніх справ тим чи іншим чином підпадає майже все населення держави.

Щоденну працю особового складу органів внутрішніх справ, взаємодію між ними, спілкування з населенням, виробничі, економічні і соціальні проблеми, що виникають у процесі оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ, організують і вирішують керівники різних ланок. Від їх професійної підготовленості, особистих якостей, стилю управління в значною мірою залежить успіх справи.

Завдання, які стали перед органами внутрішніх справ в цей час, настільки складні і динамічні, що їх розв'язанням займаються не окремі керівники, а цілі групи спеціалістів по слідчій роботі, оперативно-розшуковій діяльності, охороні громадського порядку, безпеці дорожнього руху і пожежній безпеці, організації роботи виправних установ та інших. Один керівник, яким би досвідом, чи талантом він не володів, не зуміє не тільки покращити роботу підлеглої системи, а й навіть просто забезпечити її повсякденне функціонування. Практично в кожному органі внутрішніх справ функції управління виконує кілька посадових осіб. Діяльність керівника і її результат залежать від об'єктивних (компетенція і пов-

новаження, забезпеченість ресурсами, реальність завдань та інші) і суб'єктивних умов (рівень свідомості, життєві цілі, знання і досвід керівника, стан його здоров'я, інтелектуальні та інші особисті якості).

Звичайно об'єктивні і суб'єктивні умови діяльності керівника можуть бути тісно пов'язані. Так, забезпеченість матеріально-технічними і фінансовими ресурсами значною мірою може залежати від енергії керівника, його зв'язків, розуміння ним цих проблем. Власна концепція керівника, його особистість, досвід, кругозір, характер, ділові манери і ділова професійна грамотність проявляються в його стилі управління. Автор визначає стиль управління кожного конкретного керівника як упорядковану сукупність робочих, практичних прийомів його поведінки і стосунків з підлеглими в процесі управління, тобто в розробці, прийнятті рішень, організації їх виконання і контролю оперативно-службової діяльності. В стилі управління виявляється єдність професійних, організаційних, ідейно-політичних, моральних та інших якостей керівника.

Стиль управління знаходиться в тісному зв'язку і взаємодії з методом управління. Окремі вчені і спеціалісти по управлінню не визнають різниці між ними і розглядають їх як рівнозначні. Але автор вважає, що різниця між цими поняттями є, і вона досить суттєва. Якщо метод управління може бути загальнозживаним комплексом способів і прийомів впливу суб'єкта на об'єкт управління незалежним від керівника, то стиль управління, завжди суб'єктивний, при всій об'єктивності форм, в яких він проявляється.

Стиль управління в органах внутрішніх справ має особливе значення в сучасних складних умовах функціонування системи, коли від керівника і колективу вимагаються відшукання ефективного виходу із становища, застосування найбільш оптимальних прийомів і методів поліпшення си-

туації, мобілізації зусиль всього особового складу на спільні дії.

В монографії детально висвітлюються місце і роль керівника в управлінському процесі в органах внутрішніх справ. Ефективність протікання управлінського процесу, настрої людей в колективі, стосунки між працівниками залежать від багатьох умов роботи, професійних якостей кадрових працівників, рівня керівного складу і т.п.

Керівник - це особа, яка наділена правом прийняття рішень і виступає єдиначальником у межах наданих йому повноважень. Спільна праця людей, спрямована на досягнення конкретної мети, неможлива без відповідної організації їх діяльності, яку повинен забезпечити перший керівник. Вплив керівника на підлеглих має на меті спонукати їх до певної службової поведінки, що відповідала б як вимогам організації (підрозділу), так і власним уявленням. Необхідно застосовувати різноманітні способи впливу: прямі (наказ, завдання, доручення) і опосередковані, мотивувальні (через стимули матеріальні і моральні). Для успішного управління системою керівнику необхідно поєднувати в собі статус формального управліня та неформального лідера. Це можливо при наявності у керівника високого офіційного, професійного та особистого авторитету.

Роль керівника органу внутрішніх справ чи окремого підрозділу виявляється в його здатності реалізувати цілі вищого органу шляхом здійснення покладених на нього функцій. Функції керівника по управлінню реалізуються через його *функціональні обов'язки*. Щоб забезпечити належне управління органом внутрішніх справ, керівник повинен відповідати певним вимогам, а саме бути компетентним в організації боротьби зі злочинністю та охороні громадського порядку, вірним присязі, ідейно загартованим та патріотично настроєним, розуміти правила спілкування з підлеглими та населенням, знати діюче законодавство держави в сфері

охорони правопорядку, бути особисто дисциплінованим та законослухняним. Нарешті, керівник органу внутрішніх справ або структурного підрозділу повинен мати добре здоров'я, оскільки найбільші в колективі психологічні та фізичні навантаження лягають на нього.

Перспективи розвитку органів внутрішніх справ, необхідність їх реформування вимагають формування нової генерації керівників. В монографії наголошується, що нині потрібні не стільки керівники виконавчого типу, скільки керівники ініціативного, реформаторського типу. Не чекати вказівок згори, а маючи широкі повноваження, враховуючи реальні зміни в соціально-економічному та політичному житті країни, організовувати виконання поставлених завдань, спираючись перш за все на власні сили колективу і місцеві умови.

Якості, які мусить мати керівник органу внутрішніх справ, можна об'єднати в три групи: *придатності, підготовленості та працездатності*. Управління в органах внутрішніх справ вже стало професією, тому керівник нової генерації повинен бути професіоналом з високим рівнем управлінської майстерності, з фундаментальними знаннями провознавства, економіки, психології, соціології, теорії управління, знанням вітчизняного і міжнародного досвіду управління правоохоронними структурами, здатним реагувати на зміни середовища діяльності і не тільки знати, що необхідно зробити, але здатним показати, як це належить зробити.

Весь процес управління органами внутрішніх справ має відбуватися в рамках певних вимог професійної етики та загальноновизнаних правил культури. Службова діяльність і здоровий образ життя керівника тісно пов'язані між собою.

Високе розумове й фізичне навантаження керівника і фізичні, духовні та культурні заняття з метою відпочинку і відновлення сил одне одного не виключають. Автор дає ряд рекомендацій по забезпеченню працездатності керівника і особового складу органів внутрішніх справ, стверджуючи, що

керівник, який вміє і здатний потурбуватись про власне здоров'я, буде турбуватись і про здоров'я підлеглих.

Розділ VI "Управління кадрами в органах внутрішніх справ" присвячено організації роботи з особовим складом органів внутрішніх справ. Розкривається поняття кадрів органів внутрішніх справ, значення слова "кадри". До кадрів органів внутрішніх справ відносять усіх осіб, які проходять у цих органах (підрозділах) державну службу. До особового складу органів внутрішніх справ належать громадяни України, призначені на посади рядового та начальницького складу, в тому числі курсанти і слухачі навчальних закладів системи МВС, які зараховані до кадрів Міністерства внутрішніх справ України і яким присвоєно спеціальні звання відповідно до діючого законодавства. Автор визначає, що служба в органах внутрішніх справ України будується на принципах законності, вірності присязі, поваги до прав і свобод громадян, гуманізму і гласності, підконтрольності та підзвітності органам державної влади і управління (в межах їх компетенції), безумовного дотримання службової дисципліни, справедливої винагороди за труд, просування по службі за результатами праці з урахуванням здібностей та кваліфікації. Автор обґрунтовує необхідність прийняття нового Положення про проходження служби особовим складом органів внутрішніх справ, проект якого за його участю розроблено і передано на розгляд експертної ради МВС України. На відміну від Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 р., сучасний етап роботи з кадрами органів внутрішніх справ вимагає врахування соціально-економічних та політичних змін, що сталися в державі за останні роки, в тому числі і таких факторів як позапартійність органів правопорядку і багатопартійність в суспільстві, наявність різних видів власності і нових форм господарювання, новий порядок комплектування особового

складу, насамперед, за ознаками професіоналізму і придатності, а не за партійними й ідеологічними ознаками.

Узагальнюючи діюче законодавство та ряд інших нормативних актів, що регламентують діяльність органів внутрішніх справ, автор визначив слідуючі головні обов'язки особового складу:

- додержання законодавства, неухильне виконання вимог Присяги;
- захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань;
- сумлінне виконання посадових обов'язків;
- боротьба зі злочинністю, охорона громадського порядку;
- виконання наказів, розпоряджень та вказівок вищого керівництва, виданих в межах їх посадових повноважень, за винятком незаконних;
- збереження державної та службової таємниці, а також інших відомостей, що стосуються приватного життя, чесності і гідності громадян;
- своєчасний розгляд в межах своєї компетенції звернень фізичних та юридичних осіб і прийняття щодо них рішень в порядку, передбаченому законодавством;
- додержання розпорядку, посадових інструкцій, стосунків, порядку роботи зі службовими документами, які встановлені в органах внутрішніх справ;
- підтримання на належному рівні службової кваліфікації, фізичної та бойової підготовки, достатньої для виконання своїх посадових обов'язків.

Управління у сфері роботи з кадрами органів внутрішніх справ становить цілісну закінчену систему пов'язаних між собою процесів професійної орієнтації, прогнозування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки, виховання особового складу і проходження ним служби. Система управління кадровою роботою має враховувати інтереси різних служб і підрозділів у забезпеченні особовим складом, індивідуальні

якості кожного працівника, умови, в яких проходить його служба, і пріоритетність завдань, що стоять перед органами внутрішніх справ. Все це вимагає належного підходу до вирішення кадрових проблем як при комплектуванні, так і при їх морально-психологічній і професійній підготовці до служби.

Автор розробив перелік основних якостей і властивостей, яким повинен відповідати працівник кадрового апарату органів внутрішніх справ, а саме: *професійні, політичні, моральні, соціальні і психологічні.*

В управлінні кадровою роботою найважливіше значення має діяльність з відбору, розміщення, навчання, виховання і закріплення особового складу. В монографії (в цьому розділі і в ряді інших) детально розглядаються складові частини кадрової роботи з конкретними пропозиціями і рекомендаціями щодо її поліпшення.

Успішне вирішення кадрових проблем багато в чому залежить від перепідготовки і підвищення кваліфікації керівників кадрів галузевих служб УМВС, міськрайвідділів. Автором запропонована МВС і уже прийнята відповідна система перепідготовки керівних кадрів, яка себе виправдала на практиці.

Одне з головних завдань керівника органів внутрішніх справ у роботі з кадрами - це створення для підлеглих відповідних умов праці і відпочинку, задоволення їх потреб і запитів, забезпечення їх законних прав і пільг.

Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ встановлює перелік прав і повноважень начальницького складу щодо застосування заохочень і накладання дисциплінарних стягнень. Процес становлення в Україні демократичної і правової держави, невід'ємним елементом якої є правоохоронна система, гостро ставить на порядок денний питання формування професійного ядра органів внутрішніх справ з високими морально-етичними якостями, здатного працювати в нових умовах, на дійсно наукових засадах, виконувати гуманну місію

правового захисту населення. Для досягнення цієї мети необхідно удосконалити діючі нормативні акти, які регламентують діяльність працівників органів внутрішніх справ, зокрема Дисциплінарний статут, який був затверджений Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 липня 1991 р. і не відповідає сучасності, оскільки приймався зовсім в інших соціально-економічних і політичних умовах, ніж ті, в яких органи внутрішніх справ України діють сьогодні.

Під керівництвом автора розроблено проект нового *Дисциплінарного статуту* органів внутрішніх справ України, який значно розширює основи управління кадровою роботою в органах внутрішніх справ, зокрема посилює мотивацію до високопрофесійної, сумлінної діяльності, доповнює систему заохочень і стягнень, визначає пом'якшувальні та обтяжливі обставини порушень дисципліни, дає можливість створювати в органах внутрішніх справ громадські об'єднання, такі як суди честі, ради наставників, ради ветеранів, і визначає їх повноваження.

Діяльність особового складу органів внутрішніх справ повинна здійснюватись за умов дотримання певних культурно-етичних основ, зовнішніх і внутрішніх, які виявляються в моральному кліматі колективу, спілкуванні колег між собою і з населенням, у благородних вчинках, готовності прийти на допомогу, в організації внутрішнього розпорядку і загальному рівні професійної культури та службової етики працівників органів внутрішніх справ.

Розділ VII "Управління матеріально-технічним і військовим постачанням та фінансовим забезпеченням органів внутрішніх справ" містить характеристику поняття, змісту і значення матеріально-технічного і військового постачання та фінансового забезпечення, без яких неможливе управління органами внутрішніх справ.

Під матеріальним, технічним і військовим постачанням та фінансовим забезпеченням органів внутрішніх справ слід розуміти

систему товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між службами Міністерства внутрішніх справ, органами влади, підприємствами, організаціями, установами, з одного боку, та органами внутрішніх справ та їх підрозділами - з іншого, в процесі централізованого постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів, виконання договорів купівлі-продажу, реалізації фондів постачання, комісійного і роздрібного продажу продуктів і засобів виробництва, надання матеріально-технічної допомоги та фінансування їх діяльності. Органи внутрішніх справ як юридичні особи, організують свою товарно-грошову та господарську діяльність щодо матеріально-технічного і військового постачання та фінансового забезпечення в межах чинного законодавства України.

Структура господарсько-фінансових зв'язків органів внутрішніх справ з урахуванням їх специфіки встановлюється наказами Міністерства внутрішніх справ і викладена у відомчих нормативних актах (положеннях), що визначають компетенцію окремих суб'єктів управління у сфері матеріально-технічного і фінансового забезпечення. Органи внутрішніх справ забезпечують своє матеріально-технічне постачання на підставі договорів купівлі-продажу, договорів про постачання, про оренду майна, про комісійний продаж матеріальних цінностей. Органам внутрішніх справ України рекомендована типова форма договору купівлі-продажу, яка розроблена в Університеті внутрішніх справ за участю автора. До структури договірних зв'язків висувається низка вимог, спрямованих, зокрема, на зниження витрат, прискорення просування продукції і розрахунків, забезпечення комплексності та своєчасності постачання. Керівники органів внутрішніх справ, укладаючи договори про матеріально-технічне постачання, мають глибоко вивчати кон'юнктуру ринку, шукати найбільш вигідних постачальників, оптимально визначати потреби в ресурсах, проводити цінову політику їх наявності, контролювати реальне виконання умов постачання.

Організація матеріально-технічного і військового постачання та фінансового забезпечення в системі Міністерства внутрішніх справ України носить розгалужений характер, вона стосується ряду Головних управлінь, управлінь МВС та їх апаратів на місцях у складі УМВС областей та міст. Вирішення завдання фінансового забезпечення, матеріально-технічного та військового постачання вимагає взаємодії між відповідними службами органів внутрішніх справ, постійного контролю та удосконалення.

Автором внесено до МВС України ряд обґрунтованих пропозицій щодо економного використання фінансових ресурсів та покращення матеріального забезпечення органів внутрішніх справ. Серед них пропозиції про створення власного відомчого банку, відомчої страхової компанії, надання окремих платних послуг громадянам, організація виробництва необхідних товарів на власній промисловій базі, платне ліцензування охоронної та спеціальної торговельної діяльності. Певний досвід надання платних послуг населенню вже є. Слід узгадати такий досвід і внести зміни в діюче законодавство або прийняти відповідні нові нормативні акти. Необхідно надати право органам внутрішніх справ самим заробляти частку грошей на своє утримання, а не тільки чекати їх надходження з державного бюджету. По цілому ряду напрямків органи внутрішніх справ можуть уже сьогодні господарювати більш дбайливо і економно. Це стосується експлуатації службового автотранспорту, який розосереджений по різних службах, ремонту і обслуговування спеціальної техніки, використання відомчого житлового фонду та об'єктів соціально-побутового і культурного призначення.

Господарська діяльність органів внутрішніх справ є специфічним і складним видом діяльності, особливо в нинішній час. Відсутність спеціального комплексного нормативного акта, що регулював би цю діяльність, негативно впливає на стан управління матеріально-технічним та військовим постачан

і фінансовим забезпеченням органів внутрішніх справ. Тому Міністерству внутрішніх справ України запропоновано прийняти *Положення про господарську діяльність органів внутрішніх справ*, проект якого розроблено за участю автора. У Положенні про господарську діяльність необхідно відобразити:

- компетенцію структурних підрозділів МВС у господарській сфері;
- регламентацію відносин організацій, підрозділів, окремих працівників у процесі господарської діяльності;
- встановлення необхідного порядку документування в процесі постачання, обміну інформацією про рух матеріальних цінностей та реалізації управлінських рішень з питань матеріально-технічного постачання;
- перелік нормативів матеріально-технічного і військового постачання для органів внутрішніх справ у цілому і окремо по категоріях працівників;
- порядок підготовки, оформлення і замовлення на постачання окремих видів матеріальних ресурсів;
- систему звітності і критерії оцінок матеріально-технічного забезпечення органу внутрішніх справ.

Залежно від розвитку ринкових відносин у народному господарстві України відповідним чином повинні корегуватися статус і структура служб матеріально-технічного і військового постачання, їх завдання, взаємовідносини, розподіл функцій і повноважень.

Розділ VIII "Управління соціальною роботою в органах внутрішніх справ" розкриває зміст соціальної роботи в органах внутрішніх справ, характер фінансово-матеріального та соціального забезпечення працівників органів внутрішніх справ, їх правовий захист та особливості соціальної роботи в органах внутрішніх справ і перспективи її розвитку. Автор визначає соціальну роботу як професійну діяльність, зорієнтовану на надання допомоги особистості, сім'ї, різним віковим та соціально-професійним групам у вирішенні соціально-економічних, соціально-

психологічних, соціально-педагогічних, правових, моральних та інших проблем, що виникають в житті людини.

Розглядаючи соціальні проблеми, які виникають в управлінському процесі в органах внутрішніх справ, необхідно чітко термінологічно визначити, стосовно кого, власне, здійснюється соціальна робота, адже досі на практиці існують різні за змістом визначення професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ: "працівник", "службовець", "співробітник", "працівник міліції". Автор надає перевагу, обгрутовуючи таке рішення, терміну "працівник органів внутрішніх справ", "працівник міліції". На основі досліджень та статистичної звітності МВС України автор показує, що серед особового складу органів внутрішніх справ поширюються негативні соціальні явища, зокрема такі, як плінність кадрів, скорочення долі спеціалістів з вищою освітою, зростання кількості самогубств, нещасних випадків та виробничих травм, загиблих та поранених при виконанні службових обов'язків працівників. Більше притягнуто до кримінальної відповідальності за зловживання службовим станом, значна кількість працівників органів внутрішніх справ незадоволена соціальним та правовим статусом, взаємовідносинами з населенням, органами влади та засобами масової інформації. В органах внутрішніх справ України існують також інші гострі соціальні проблеми. Так, більше 40 тис. працівників за станом на 1.01.1995 р. не мають житла, кожний п'ятий працівник органів внутрішніх справ після десяти років служби має професійні захворювання, а після двадцяти років - кожний третій. У Державному бюджеті на 1996 рік за пропозицією автора як народного депутата України, передбачено виділення МВС України на будівництво житла 2,99 трлн. крб. Це вперше на використання з соціальною метою виділяється така значна сума, але її одержання залежить від виконання прибуткової частини бюджету.

Однією з причин слабкої соціальної роботи в органах внутрішніх справ є відсутність єдиного органу управління всіма сторонами забезпечення життєдіяльності особового складу. Виконання цієї важливої функції, від якої значною мірою залежить ефективність діяльності всієї системи органів внутрішніх справ, сьогодні розподілено між кількома службами, які несуть відповідальність за її реалізацію тільки частково. До таких належать господарчі підрозділи, фінансово-економічні відділи, медична служба, кадрові апарати, відділи виховної та соціально-психологічної роботи, пенсійні відділи та ряд інших. Але, на жаль, в органах внутрішніх справ немає такої єдиної служби, для якої соціальна робота серед особового складу була б головною. Розосередженість напрямків соціальної роботи по різних службах МВС, природно, відсунула цю роботу на другорядне місце. А між тим, соціальна напруженість і конфлікти, кризові ситуації, які мають місце в суспільстві, не обминають і систему органів внутрішніх справ, яким доводиться або брати участь у розв'язанні таких соціальних проблем, або безпосередньо відчувати на собі їх вплив (забезпечення правопорядку під час масових виступів населення, затримки зарплати самим працівникам органів внутрішніх справ, відсутність продовольчих пайків, незабезпеченість житлом, незабезпеченість теплом службових та власних приміщень тощо). У процесі управління органами внутрішніх справ у галузі соціальної політики стоїть складне завдання - нейтралізувати або, принаймні, мінімізувати дію руйнівних сил соціальної напруги, не допустити, щоб вона могла вилитись у конфліктні ситуації, сконцентрувати й максимально підтримувати моральні і матеріальні зусилля, інтернаціональні настрої соціально активних груп колективу, відповідних підрозділів по виходу із кризової чи іншої небажаної ситуації. Слід врахувати, що незадоволеність людей розв'язанням окремих соціальних проблем, які стосуються їх особисто, переноситься на оцінку діяльності органів

внутрішніх справ, і це додатково ускладнює ситуацію, в якій діють правоохоронні органи.

Соціальна політика стосовно органів внутрішніх справ включає такі напрямки, як матеріально-фінансове забезпечення працівників, соціальне забезпечення по старості або з причин тимчасової чи постійної непрацездатності, правовий захист честі та гідності, здоров'я й майна працівників та їх родичів і близьких, надання соціальної допомоги при їх адаптації на службі, при реабілітації працівників, що отримали поранення, травму чи професійне захворювання, рекреаційна діяльність і патронажна допомога ветеранам, самотнім, хворим, найменш захищеним групам. У сферу соціальної роботи входить також і робота з різними групами населення з метою підвищення авторитету органів внутрішніх справ, а також для залучення різних груп населення до участі в охороні громадського порядку. Управління соціальною роботою в органах внутрішніх справ повинно здійснюватись як засіб підвищення їх діяльності, збереження кадрів через реалізацію прав працівників органів внутрішніх справ, турботу про їх добробут, створення належних умов праці і побуту, забезпечення соціального та правового захисту. Правовий захист працівника органів внутрішніх справ передбачає надання можливості працівнику відновлення стану, в якому він перебував до порушення його прав, припинення дій, що порушують його права чи створюють загрозу їх порушенню, визнання недійсними актів державного органу, органу місцевого самоврядування, інших організацій, установ відносно працівника органів внутрішніх справ, якщо вони прийняті з порушенням чинного законодавства, самозахисту своїх прав у передбачених законом випадках; відшкодування збитків, компенсації моральної шкоди, завданих працівникові протиправно. Винятковим правом захисту є право працівника органів внутрішніх справ застосовувати відповідно до закону вогнепальну та іншу зброю.

Для того, щоб працівники органів внутрішніх справ успішно захищали права і свободи громадян, їм необхідно професійно захищати самих себе, тільки за цієї умови до них буде довіра з боку населення і відповідний авторитет. Працівникам органів внутрішніх справ, і особливо керівникам необхідно знати відповідне законодавство, готувати особовий склад на високому фізичному і технічному рівні, бути готовим вміло і законно виконувати свої обов'язки при повній впевненості, що їх сумлінна праця буде належним чином оцінена, а честь, гідність, здоров'я й майно їх особисте та їх близьких - надійно захищені.

У процесі управління органом внутрішніх справ його керівник здійснює різносторонню соціальну діяльність: забезпечує належні умови праці та її оплати, моральне і матеріальне стимулювання, побутове обслуговування, матеріальне постачання, надає фінансову допомогу, встановлює окремі пільги, контролює фінансове забезпечення й соціальне страхування, забезпечує моральний і правовий захист працівників органів внутрішніх справ, вивчає інтереси працівників, їх настрої та потреби і на цій основі організовує виховну роботу і роботу щодо морального, соціального і правового захисту колективу в цілому і окремих працівників. Звідси випливає особлива актуальність соціальної роботи в колективах органів внутрішніх справ, загальний стан якої залишається поки що незадовільним. Останнім часом МВС України прийняло ряд рішень щодо посилення соціальної роботи в органах внутрішніх справ. У роботі з особовим складом рекомендується активно використовувати різні форми професійного навчання і службової підготовки, інструктажі і ділові ігри, аналітичний огляд проведених операцій і конфліктних ситуацій, наставництво, підвищення рівня культури спілкування і поведінки в громадських місцях, покращувати стройову виправку і зовнішній вигляд, проявляти турботу про моральний, духовний та фізичний стан працівників. Університетом

внутрішніх справ розроблено методику соціальної роботи, яка направлена на забезпечення ефективної роботи особового складу органів внутрішніх справ по боротьбі зі злочинністю і охороні громадського порядку, по зміцненню законності і дисципліни шляхом створення спільно з галузевими службами сприятливих соціально-психологічних умов у підрозділах органів внутрішніх справ, соціального захисту працівників, членів їх сімей, а також ветеранів органів внутрішніх справ, розвиток культурно-масової і спортивно-оздоровчої роботи. Бажано, щоб в органі внутрішніх справ була посадова особа, в обов'язки якої входило б узагальнення законодавчих та інших нормативних актів, наказів та інструкцій МВС з питань соціального забезпечення, правового захисту і соціальної роботи, доведення їх до особового складу, служб і підрозділів, організація виконання і зв'язки з державними органами соціального захисту населення. Такою роботою може займатись професійно підготовлений працівник. Тому з 1994 р. в Університеті внутрішніх справ започатковано підготовку соціологів і психологів для органів внутрішніх справ. Необхідно більш предметно відрегулювати нормативну базу діяльності підрозділів з виховної і соціально-психологічної роботи, їх завдання, компетенцію, форми і методи соціальної роботи з іншими підрозділами. Відповідні пропозиції щодо посилення ролі й місця підрозділів із соціальної роботи, їх реорганізації в службу, яка б мала вплив на усі сфери діяльності органів внутрішніх справ, направлені автором до МВС України.

В розділі IX "Наукова організація праці в органах внутрішніх справ" розкривається сутність, зміст і завдання наукової організації праці та шляхи реалізації заходів щодо поліпшення наукової організації управлінської праці в органах внутрішніх справ.

Управління в органах внутрішніх справ вимагає чіткої організації, котра не може бути ефективною без опертя на досягнення науки. У зв'язку з цим виникає проблема не просто

організації, а *наукової організації управління*. Щоб розумно і результативно управляти, необхідно, перш за все, організувати роботу тих, хто сам займається управлінською діяльністю, тобто суб'єкта управління. Від того, як організовано діяльність суб'єкта управління, залежить якість управлінського впливу на об'єкт управління. Отже, наукова організація управління (НОУ) насамперед стосується працівників управлінських структур усіх рівнів і ланок, але вона логічно переходить у наукову організацію праці (НОП) об'єкта управління. Наукова організація управління і наукова організація праці щільно пов'язані між собою, хоча за змістом це різні форми діяльності.

Органи внутрішніх справ є складовою частиною системи органів державного управління. Попри всю специфічність діяльності працівників органів внутрішніх справ, для неї властиві загальні принципи наукової організації праці, а саме: *науковість, комплексність, актуальність, безперервність, законність, економічність*. У монографії розкривається зміст цих принципів наукової організації праці та доцільність їх застосування в діяльності органів внутрішніх справ.

Під науковою організацією праці в органах внутрішніх справ розуміють раціональну організацію праці, спрямовану на максимальне підвищення ефективності діяльності цих органів при мінімальних затратах праці і при суворому дотриманні законодавства, здійснену з урахуванням досягнень науки та передового досвіду.

Виходячи з того, що органи внутрішніх справ та їх структурні підрозділи виступають одночасно як суб'єкти і як об'єкти управління, тобто займаються управлінською і виконавською діяльністю, можна говорити про поєднання наукової організації управління і наукової організації праці, *про наукову організацію управлінської праці (НОУП) в органах внутрішніх справ*. Головним завданням наукової організації

управлінської праці в діяльності органів внутрішніх справ є вирішення наступних основних питань:

- удосконалення розподілу і взаємодії праці між окремими працівниками і підрозділами;
- раціоналізація трудових процесів;
- раціональне використання робочого часу;
- створення найбільш сприятливих умов праці і відповідної організації робочого місця працівника органів внутрішніх справ;
- підготовка і підвищення кваліфікації кадрів;
- зміцнення дисципліни праці і розвиток творчої активності, створення оптимального середовища в органі внутрішніх справ;
- удосконалення форм роботи з документами, налагодження документообороту, стандартизація і уніфікація документів;
- вивчення і впровадження найбільш раціональних форм морального і матеріального стимулювання праці.

В монографії подаються конкретні рекомендації щодо раціональної організації робочого місця, роботи з документами організації і проведення таких управлінських акцій, як нарада, засідання, збори, підготовка управлінських рішень, планування робочого часу, моральне і матеріальне заохочення і стимулювання праці. Використання різних напрямків наукової організації управлінської праці сприяє підвищенню ефективності оперативної-службової діяльності органів внутрішніх справ у цілому та їх підрозділів.

Розділ X "Управління в органах внутрішніх справ за особливих (екстремальних) умов".

Органи внутрішніх справ зобов'язані кваліфіковано діяти як у звичайних, так і в особливих (екстремальних) умовах. Такі умови можуть виникнути внаслідок соціальних явищ криміногенного і некриміногенного характеру, аномальних явищ природної, біологічного, характеру або техногенного походження. Особливі умови виникають у надзвичайний та у воєнний часи, коли органи внутрішніх справ виконують спе-

цифічні завдання у сфері цивільної оборони, військово-мобілізаційної підготовки, а також за деяких інших обставин. Різні особливі (екстремальні) умови викликають раптові зміни та ускладнення ситуації, вони можуть мати місце на окремих об'єктах, в населених пунктах, районах і областях, а також у певних регіонах і навіть на території всієї держави.

За особливих умов порушується звичайний ритм життя населення окремих районів чи місць, можлива загроза для здоров'я та життя багатьох людей, виникають великі матеріальні збитки, дезорганізується робота державних установ, транспорту, зв'язку, загострюється соціальна напруженість, зростає рівень злочинності та інших порушень громадського порядку. Органи внутрішніх справ повинні бути готовими до виконання додаткових спеціальних завдань, до роботи з великими моральними і фізичними навантаженнями і в більш складних умовах. Автор розкриває поняття і класифікацію особливих (екстремальних) умов, дає практичне та теоретичне значення такої класифікації, характеризує специфіку управління в органах внутрішніх справ за особливих умов, підкреслює необхідність підготовки органів внутрішніх справ до діяльності в особливих умовах заздалегідь. Подаються рекомендації щодо розробки типових спеціальних планів по управлінню органами внутрішніх справ за особливих умов, зазначається, що типовий план являє собою управлінське рішення, призначене для багаторазового застосування в аналогічних ситуаціях, включаючи систематизований перелік невідкладних послідовних дій суб'єкта управління щодо мобілізації особового складу і ефективного використання сил і засобів у зв'язку з виникненням особливих умов. Як приклад розглядаються управлінські дії в органі внутрішніх справ щодо забезпечення громадського порядку в екстремальних екологічних ситуаціях, під час масових порушень громадського порядку, при скоєнні тяжких злочинів особливо небезпечною озброєною злочинною групою та в інших ситуаціях. Автор дає

також рекомендації щодо доцільного співвідношення таких засобів впливу на поведінку людей за особливих умов, як переконання, примус та припинення.

Окремо розглядається управління в органах внутрішніх справ за надзвичайного стану - спеціального правового режиму, який може бути введений Указом Президента України або Постановою Верховної Ради України. Органи внутрішніх справ як складова частина системи державного управління в умовах надзвичайного стану можуть наділятися додатковими повноваженнями для вжиття заходів, необхідних для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку і законності, а також для ліквідації загрози безпеці громадян. Як правило, в процесі реалізації вимог надзвичайного стану створюються нові організаційні структури, залучаються додаткові сили, організовується нова система управління і зв'язку, проводяться спеціальні операції, встановлюється посилена адміністративна відповідальність за порушення режиму надзвичайного стану. Надзвичайні ситуації, викликані явищами соціального, криміногенного і некриміногенного характеру, явищами технічного, природнього і біологічного походження, вимагають комплексного вирішення, участі різних відомств та владних структур у забезпеченні правопорядку, захисті інтересів держави і громадян, усуненні тяжких наслідків. Органи внутрішніх справ, здійснюючи охорону правопорядку за особливих умов, повинні використовувати обов'язкову, передбачену законодавством участь інших міністерств та відомств у заходах щодо ліквідації, попередження та усунення наслідків надзвичайних подій, відновлення порушеного громадського порядку, оздоровлення оперативної обстановки, мають проявляти ініціативу та розробляти комплексні заходи щодо взаємодії з ними в межах власної компетенції. Автор вивчив та узагальнив правову основу діяльності інших структур виконавчих органів та органів влади за особливих (екстремальних) умов.

Розділ XI "Міжнародне співробітництво органів внутрішніх справ у сфері боротьби зі злочинністю та захисту прав і свобод людини" є по-своєму унікальним. Він присвячений розгляду міжнародних правоохоронних організацій, правовим основам співробітництва України з правоохоронними органами інших країн, особливостям службових відносин органів внутрішніх справ з дипломатичними (консульськими) представниками зарубіжних країн, співробітництву з Міжнародною організацією кримінальної поліції (Інтерполом) та порядку оформлення звернень і відряджень працівників органів внутрішніх справ до правоохоронних органів інших країн. Унікальним цей розділ є тому, що в ньому вперше узагальнюється практика міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ, досліджуються правові основи такого співробітництва та даються рекомендації щодо управління діяльністю органів внутрішніх справ при міжнародному співробітництві. Органи внутрішніх справ України, виконуючи свої функції по охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю, діють не ізольовано, а спільно з правоохоронними системами інших країн, керуючись національним законодавством, міжнародними договорами і угодами, ідеями і політикою, виробленими міжнародними правоохоронними організаціями. Сучасні керівники і працівники органів внутрішніх справ повинні знати міжнародні правові акти по боротьбі зі злочинністю, захисту прав і свобод людини, які прийняті Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй, Радою Європи, Радою голів урядів СНД та ряду інших міжнародних світових і регіональних організацій.

Особливої уваги заслуговує співробітництво з Міжнародною організацією кримінальної поліції (Інтерполом), міжнародне співробітництво в межах Бюро координації боротьби з організованою злочинністю та іншими небезпечними злочинами в країнах СНД, з Міжнародною асоціацією шефів поліції (МАШП). Правові основи міжнародного співробіт-

ництва Міністерства внутрішніх справ України та його органів на місцях впливають із Конституції України, Декларації про суверенітет України, Акта проголошення незалежності України, Закону України "Про міліцію", Положення про Міністерство внутрішніх справ та ряду інших нормативних актів.

У міжнародному співробітництві МВС України враховує основні міжнародні правові документи, які регламентують захист прав і свобод людини, визначають світові підходи до боротьби зі злочинністю та встановлюють загальноприйняті правила поведінки відносно осіб, які відбувають покарання за вироком суду, затримані під час слідства або перебувають під вартою. (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадські і політичні права, Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями, Запобігання організованій злочинності та боротьбі з нею, Типові угоди про взаємну допомогу у сфері кримінального правосуддя, про захист неповнолітніх та ряд інших).

Україна в Декларації про державний суверенітет заявила про пріоритети загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права і прийняла відповідні закони про правонаступництво та використання міжнародних договорів і їх ратифікацію належним чином.

МВС України і його органи керуються також договорами, угодами та протоколами про правову допомогу в цивільних, сімейних та кримінальних справах, підписаних з окремими державами колишнього СРСР, якщо вони не суперечать законодавству України, і власне Україною за роки незалежності.

Зі здобуттям Україною незалежності її міжнародна діяльність надзвичайно активізувалась, продовжується її інтеграція в різні міжнародні та світові структури. Керівники органів внутрішніх справ України та інші працівники, вступаючи

в службові стосунки з дипломатичним персоналом, повинні дотримуватись особливих вимог, що випливають із Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав, а також Віденських конвенцій про дипломатичні зносини і про консульські зносини:

В монографії розкриваються характер співробітництва з Міжнародною організацією кримінальної поліції (Інтерпол), членом якої Україна стала в листопаді 1992 р., можливості такого співробітництва та порядок оформлення звернень і відряджень до правоохоронних органів інших країн. Автор вперше в українській правовій літературі широко висвітлює технологію міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ з питань боротьби зі злочинністю, охорони прав і свобод людини, дає рекомендації щодо найбільш ефективного використання можливостей такого співробітництва.

Розділ XII "Системи управління поліцейських органів деяких зарубіжних країн" присвячений узагальненню досвіду управління поліцейськими системами ряду зарубіжних країн, без знання якого не може бути сучасного управління в органах внутрішніх справ нашої держави. Керівникам органів внутрішніх справ, які повинні мати широкий кругозір, необхідно знати не тільки особливості управління в органах внутрішніх справ при різних ситуаціях та в різних сферах, не тільки знати правила і порядок міжнародного співробітництва по боротьбі із злочинністю, а й враховувати досвід зарубіжних правоохоронних систем, зокрема поліцейських, з якими необхідно співпрацювати.

Поліцейські системи розвинутих країн світу, насамперед таких, як Франція, Великобританія, Сполучені Штати Америки, Італія, Канада, Австрія, Японія, Федеративна Республіка Німеччини мають довготривалу історію, великий досвід боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку, тісні зв'язки між собою. Значними й цікавими, з професійного погляду, є заходи щодо будівництва сучасних поліцейських систем у найближчих сусідніх державах, що стали незалежними в останні роки, зокрема в Латвії, Литві, Естонії, Молдові. Великомасштабні реформи

органів внутрішніх справ відбуваються і в Російській Федерації. Зарубіжні поліцейські системи мають усталену, випробувану роками структуру, оптимальні форми зв'язків з населенням, взаємодії між собою. Характерною ознакою діяльності поліції розвинутих країн світу є широке використання досягнень науки і техніки, висока соціальна і правова захищеність особового складу. Матеріальна забезпеченість зарубіжного поліцейського спонукає його до відповідального виконання обов'язків, професійного зростання, що забезпечує кадрову стабільність.

Звичайно, при деяких спільних ознаках кожна поліцейська система має свій національний колорит, власний досвід, сучасну структуру і форми діяльності, короткі характеристики яких подаються в монографії і мають інформаційно-пізнавальний характер.

Розглядаючи структуру, завдання і систему управління органів поліції зарубіжних країн, не можна обійти увагою правові поліцейські організації і детективні (недержавні) охоронні агентства, які активно співпрацюють із державними поліцейськими системами і діяльність яких широко розгалужена в усіх розвинутих країнах світу.

Приватні структури захисту громадян та підприємств останніми роками стрімко розвиваються і в Україні, і їх наявність не можна ігнорувати. Тому в цьому розділі дається загальна характеристика міждержавних організацій приватних поліцейських структур і детективних агентств окремих країн, зокрема Російської Федерації, закон якої "Про приватну детективну і охоронну діяльність у Російській Федерації" від 11 березня 1992 р. міг би бути корисним і для України, де діяльність приватних охоронних структур ще не врегульована відповідним законом, проект якого розробляється за участю автора.

У післямові формулюються основні результати дисертаційного дослідження, визначаються перспективи і напрямки подальшого наукового вивчення проблеми і практичні шляхи удосконалення управління в органах внутрішніх справ.

СПИСОК ОСНОВНИХ НАУКОВИХ ПРАЦЬ ДИСЕРТАНТА З ДОСЛІДЖУВАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Монографії:

- Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х., 1996 (29,7 друк. арк.);
- Оперативно-розыскная деятельность: Правовой анализ. К., 1994 (у співавторстві з О.В. Горбачовим, обсяг авторського тексту - 7,5 друк. арк.);

Розділи в колективних монографіях, підручниках, посібниках:

- Пособие по организации служебной и оперативно-розыскной деятельности в подразделениях органов внутренних дел по вопросам защиты экономики от преступных посягательств. Х., 1993 (у співавторстві, обсяг авторського тексту 2,5 друк. арк.);
- Новые информационные технологии для инженеров: Уч. пособие. К., 1993 (у співавторстві, обсяг авторського тексту 1,5 друк. арк.);
- Годы испытаний и мужества //Харьковщина в годы Великой Отечественной войны: Хроника событий. Х., 1995. (1,3 друк. арк.);
- Раскрытие и расследование умышленных убийств: Уч. пособие. Х., 1996 (відпов. ред. і автор передмови, 0,2 друк. арк.);

Статті в наукових журналах та збірниках:

- Крок до правової держави //Радянське право. 1991. № 3 (0,4 друк. арк.);
- Предвидеть - значит быть готовым к действиям //Бизнес: Межрегион. еженедельник. 1995. № 12-13 (0,2 друк. арк.);
- Прокуратура: думки про її реорганізацію //Право України. 1995. № 8 (0,5 друк. арк.);

- Выход из кризиса следует искать в укреплении правовых основ общества //Деловая жизнь. 1994. № 2 (0,4 друк. арк.);
- Роль гражданского законодательства в укреплении правопорядка //Проблемы развития гражданского законодательства и методология преподавания гражданско-правовых дисциплин: Мат. наук.-практ. конф. X., 1993 (0,5 друк. арк.);
- Роль административного законодательства в укреплении правопорядка //Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства: Мат. наук.-практ. конф. X., 1994 (0,8 друк. арк.);
- Автоматизация управління діями підрозділів ОВС по підтриманню громадського порядку в екстремальних екологічних умовах //Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства: Мат. наук.-практ. конф. X., 1994 (0,2 друк. арк. (у співавторстві));
- Интегрирование систем прогнозирования аварийных ситуаций и управления ликвидацией последствий аварий на повышенно опасных промышленных объектах //Управляющие системы и машины. 1994. № 1, 2 (1,0 друк. арк. (у співавторстві));
- Автоматизация управління ліквідацією аварій на хімічних підприємствах: проблеми і перспективи //Хімічна промисловість України. 1995. № 1 (0,5 друк. арк. (у співавторстві));
- Социально-экономические и политические аспекты развития криминогенной ситуации в 1995 году //Актуальные проблемы современного права. М., 1995 (0,3 друк. арк.);
- Relations between organization and information system in computer-integrated production. - Berlin, 1995. (3,0 друк. арк. (у співавторстві)).

Тези наукових доповідей та повідомлень:

- Информационное обеспечение системы моделирования аварий и ликвидаций их последствий на потенциально

опасных промышленных объектах //Тезисы Межгосударств. науч.-тех. семинара. М., 1992 (0,2 друк. арк.);

- Действия органов внутренних дел по ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций //Проблемы пожарной безопасности: Мат. Всеукр. науч.-тех. конф. Х., 1993 (0,2 друк. арк.);
- Действия органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях //Проблемы пожарной безопасности: Мат. Всеукр. науч.-тех. конф. Х., 1993 (0,2 друк. арк.).

Bandurka A. M. Fundamentals of control in the law enforcement bodies of Ukraine: theory, experience, ways of improving. Monograph. - Kharkov: Osnova, 1996.- 398 p. Thesis for the Doctoral Degree in Law Sciences. Specialty 12.00.07 - law theory of control, administrative law and process; finance law. Odessa State University named after I.I. Mechnikov, Odessa, 1996.

The theses is a monograph. For the first time in the national law science the fundamentals of control in the law enforcement bodies of Ukraine are dealt with most comprehensively. Theoretical and practical problems of control are examined. The system and structure of law enforcement bodies and a law basis for their activities are considered. The principles, methods, style of control, character and peculiarities of control under extreme conditions and in the process of international cooperation are analysed. Ways of improving the system of control in the law enforcement bodies of Ukraine are offered.

БАНДУРКА А. М. Основы управления в органах внутренних дел Украины: теория, опыт, пути совершенствования: Монография. Харьков: Основа, 1996. - 398 с. // Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 - правовая теория управления; администра-

тивное право и процесс; финансовое право, Одесский государственный университет им. И.И. Мечникова, Одесса, 1996.

В качестве диссертации защищается монография, в которой впервые в отечественной юридической науке дается целостное комплексное изложение основ управления в органах внутренних дел Украины. Исследуются теоретические и практические проблемы управления. Рассматриваются система и структура органов внутренних дел, правовая основа их деятельности. Анализируются принципы, методы, стиль управления, характер и особенности управления в экстремальных условиях и при международном сотрудничестве. Предлагаются пути совершенствования системы управления в органах внутренних дел.

Ключові слова: Україна, суверенітет, органи внутрішніх справ, управління, система, структура, історія, інформація, керівник, забезпечення, кадрова робота, соціальна робота, наукова організація праці, екстремальні умови, міжнародне співробітництво, поліція зарубіжних країн.

Підп. до друку 13.05.96 р. Папір офсет. Друк офсет. Формат 60х90/16.
Ум.-друк. арк. 2,6. Тираж 100 прим. Замовл. № 47/2

Ротапринт Університету внутрішніх справ.
Харків, 310080, пр-кт 50-річчя СРСР, 27.

AB 34.956

AB 34.956