

*О.Г.Фролова, канд. юрид. наук,
професор Донецького ін-ту внутр. справ*

ГОЛОВНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ЇХ МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

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 [1, с.130-131]. Цикл управління включає одержання інформації, її комплексний аналіз, оцінку, визначення мети, постановку завдання, вироблення та прийняття управлінського рішення, організацію його виконання, контроль та зворотний зв'язок. Такий цикл на всіх рівнях управління в органах внутрішніх справ повторюється безперервно, забезпечуючи всебічне і повне виконання усіх функцій і аспектів управлінської діяльності в органах внутрішніх справ.

Процес управління в органах внутрішніх справ включає за змістом технічний, виробничий, правовий і соціальний аспекти. Кожний з них має для управління велике визначальне значення, впливаючи на його якість і кінцеві результати. Визначимо для кожного з цих аспектів умовно головні чи пріоритетні методи, що забезпечують їх успішну реалізацію на практиці.

З технічної точки зору управління в органах внутрішніх справ – це управління інформаційними потоками. Враховуючи сучасний рівень розвитку науки і техніки, кількість показників оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ, які треба щоденно оперативно аналізувати при виробленні управлінських рішень, а також сучасний стан правопорушень і злочинності та їх динаміку, необхідною передумовою високорезультативної діяльності органів внутрішніх справ на основі ефективної переробки і аналізу великих масивів статистичних даних й достатньо великих і складних інформаційних потоків стає своєчасне забезпечення їх комп'ютерною технікою й новими інформаційними технологіями. Вочевидь, що в таких умовах одними з найпріоритетніших методів, що забезпечують реалізацію цього аспекту управлінської діяльності в органах внутрішніх справ, на практиці є найрізноманітніші математичні методи, від найпростіших методів математичної статистики до методів математичного моделювання і кримінологічного прогнозування стану злочинності й оцінювання результативності попереджувально-профілактичних заходів боротьби з нею, а також інших управлінських рішень і процесів.

Соціальний бік процесу управління в органах внутрішніх справ за сучасних умов характеризується тим, що взаємовідносини між учасниками управлінського процесу ґрунтуються на принципах демократії, соціальної справедливості, забезпеченості і захищеності. Методами, що пріоритетно забезпечують реалізацію на практиці цього аспекту управлінської діяльності, є насамперед соціологічні і соціально-психологічні методи. Вони дозволяють не тільки ефективно виконувати різноманітні функції управління, але й окрім

того, ефективно вирішувати питання, пов'язані з труднощами, суперечностями чи протиріччями, що виникають або можуть виникнути внаслідок неоднорідності праці або її оплати, різного правового чи соціального стану, соціальної нерівності, втрати працездатності чи придатності до служби в органах внутрішніх справ, виникнення нагальної потреби у соціальному захисті тощо.

У правовому аспекті процес управління в органах внутрішніх справ – це точне дотримання законності при виробленні й реалізації управлінських рішень. Природно, що реалізацію цього аспекту управлінської діяльності в органах внутрішніх справ на практиці забезпечують головним чином правові методи. Ці методи дозволяють керівникам усіх рівнів й керівному складу органів внутрішніх справ у цілому вміло орієнтуватися в так званому «правовому просторі», забезпечуючи ефективне управління підлеглими в рамках певних органів і служб та їх підрозділів в органах внутрішніх справ.

Увесь процес управління в органах внутрішніх справ, усі його принципи і методи повинні здійснюватися і здійснюються тільки на основі правових норм і тільки в рамках закону. У цьому і полягає одна з головних особливостей управління в органах внутрішніх справ. Звідси правові методи управління в органах внутрішніх справ займають на практиці одну з найпріоритетніших і провідних позицій серед усіх інших методів.

Правове забезпечення управління в органах внутрішніх справ, як відомо, здійснюється на практиці на основі Декларації про державний суверенітет України, Акта проголошення незалежності України, Конституції України, Законів України і регулюється Указами Президента України та Постановами Кабінету Міністрів України. Завдання, принципи, структура, права і обов'язки органів внутрішніх справ і окремих їх підрозділів визначені як в окремих законах України, так і в підзаконних нормативно-правових актах органів влади. Внутрішні питання, що відносяться до діяльності окремих служб і напрямків у роботі органів внутрішніх справ, регулюються відомчими нормативними актами (наказами, інструкціями тощо за умови, якщо вони не суперечать Конституції та законам України).

Так, у відповідності до ст.7 Закону України «Про міліцію» вона здійснює адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, виконавчу й охоронну функції. Адміністративна функція міліції займає серед них перше місце, тому що є найбільш великою за обсягом, в її реалізації задіяно більшість працівників органів внутрішніх справ. Адміністративну діяльність органів внутрішніх справ можна визначити як специфічну підзаконну виконавчорозпорядчу й державно-владну діяльність із організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень [2, с.8].

Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ здійснюється як у середині апаратів міліції, так і поза ними в численних відносинах апаратів і працівників міліції з іншими державними органами, установами, підприємствами, підприємницькими та комерційними структурами, політичними організаціями, посадовими особами і громадянами. Зрозуміло, що одними з

головних методів, які при цьому використовуються працівниками органів внутрішніх справ є правові методи, а серед них – адміністративні методи.

Адміністративні методи, які відносять більшість авторів до організаційно-розпорядчих методів управління, характеризуються підкоренням волі та конкретної поведінки об'єкта управління волі та керуючої дії чи впливу суб'єкта управління за спрощеною схемою «влада – підкорення». При цьому, як відомо, суб'єкт управління в межах наданих йому повноважень може давати обов'язкові для виконання розпорядження, приписи тощо про те, які саме дії і якими саме способами чи в які саме строки або терміни повинні зробити підлеглі або від здійснення яких саме дій їм належить утриматися і таке інше. Невиконання цих розпоряджень чи недодержання цих приписів тощо тягне за собою дисциплінарну, адміністративну чи іншу відповідальність. У цьому яскраво виявляється владна природа управлінської діяльності.

Усі адміністративні методи можна умовно поділити на суто адміністративно-правові та адміністративно-організаційні. Так, наприклад, суто адміністративно-правові методи мають правовий державно-владний характер. Розпорядження, вказівки тощо суб'єкта управління, які виражені в правовій формі, обов'язкові для тих, кому вони адресовані, їх виконання гарантується силою держави. Адміністративно-організаційні методи базуються на авторитеті органу, його керівника, іншої посадової особи тощо. Наприклад, проведення службових засідань, нарад з підлеглими і таке інше не регламентуються державно-владними веліннями в формі певних юридичних актів чи нормативно-правових документів.

Усім адміністративним методам притаманні передусім централізація, єдиноначальність, субординація, ієрархічність, імперативність тощо, які за певних умов та при відповідному ступені юридичного оформлення набувають значення самостійно діючих методів управління. Оптимальне, раціонально збалансоване й високорезультативне застосування адміністративних та інших правових і неправових методів в управлінні в органах внутрішніх справ не можна забезпечити без систематичної аналітичної роботи, а її – без застосування певних видів математичних методів і сучасної комп'ютерної техніки.

У виробничому аспекті процес управління в органах внутрішніх справ – це постійне відтворення і налагодження зв'язків, забезпечення оптимальної взаємодії між галузевими службами, підрозділами органів внутрішніх справ, погодження їх спільної діяльності тощо [1, с.137]. Методами, що забезпечують ефективну реалізацію на практиці виробничого аспекту управлінської діяльності є окрім тих, що нами вже розглянуті вище, також економічні методи, методи дослідження операцій та інші пізнавально-програмуючі, організаційно-розпорядчі й організаційно-регулюючі методи управління.

Економічні методи віднесені більшістю авторів за своїм змістом і характером до головних видів методів управління, що є достатньо ефективними при реалізації управлінських рішень і програм, які широко використовують в процесі свого виконання методи колективної та індивідуальної матеріальної мотивації. Засобами мотивації при цьому можуть виступати оклад, заробітна плата, винагорода, премія тощо.

Під економічними методами в органах внутрішніх справ, як правило, розуміють, з одного боку, способи досягнення цілей управління в органах внутрішніх справ на основі реалізації певних економічних законів і шляхом створення таких економічних умов, які спонукають об'єкти управління, наприклад, працівників органів внутрішніх справ чи спецконтингент діяти заданим чином, в потрібному напрямку, зі заданою якістю чи результативністю й добиватися вирішення поставлених перед ними завдань. З іншого боку, економічні методи в органах внутрішніх справ – це насамперед певний економічний розрахунок, заснований на свідомому використанні всієї системи економічних законів та категорій ринкової економіки, таких, наприклад, як планування, фінансування, господарський розрахунок, економічне стимулювання тощо [3, с.278].

Основною ознакою застосування економічних методів в управлінні є, як відомо, опосередкований вплив на об'єкти управління через майнові інтереси і потреби, стимулювання у різних економічних формах (податки, субсидії, бюджетне регулювання, преміювання, самоокупність, цінове і тарифне регулювання, плата за фонди, монетарна та інвестиційна політика, розробка системи балансів, комерційне кредитування, тарифікація заробітної плати, державний контракт і замовлення, всілякі економічні санкції – штрафи, неустойки і таке інше).

Найбільш універсальними економічними методами, що забезпечують їх широке впровадження в практику управління в органах внутрішніх справ, є, як уже зазначалося, методи економічного стимулювання. Економічне стимулювання – це за своєю суттю метод соціального управління в управлінні в органах внутрішніх справ, який спирається на економічні інтереси об'єктів управління, насамперед працівників органів внутрішніх справ. Система економічного стимулювання – це сукупність економічних заходів, які спрямовані на посилення зацікавленості об'єктів управління, у тому числі персоналу та кожного працівника органів внутрішніх справ в отриманні найбільшого прибутку.

Практика свідчить, що найбільша ефективність у застосуванні в управлінні в органах внутрішніх справ методів економічного стимулювання та економічних методів взагалі досягається за умови, по-перше, диференційованого підходу до їх застосування та індивідуалізованої реалізації цих методів на практиці; по-друге, забезпечення комплексного застосування цих методів у сполученні, з одного боку, з іншими методами (наприклад, іншими методами стимулювання), та, з другого боку, з так званими «зворотними» економічними методами, наприклад, з економічними санкціями, що передбачають матеріальну відповідальність об'єктів управління (наприклад, персоналу та окремих працівників органів внутрішніх справ або їх підрозділів і служб).

Вочевидь, що використання економічних методів в управлінні в органах внутрішніх справ дає можливість по-новому подивитися на багато проблем їх функціонування. Зокрема, економічна оцінка управлінських рішень та їх реалізації різними службами і підрозділами внутрішніх справ забезпечить

більш ґрунтований підхід до їх фінансування і виділення їм відповідних матеріальних і фінансових ресурсів [3, с.281].

Так, наприклад, економічна ефективність діяльності підрозділів охорони може визначатися через відношення загальної вартості відвернутої (попередженої) ними матеріальної шкоди, яка могла бути заподіяна злочинними посяганнями на об'єкти, що охороняються, до сум витрат на охорону і забезпечення матеріальних цінностей у цілості. Аналогічні підходи можливі в економічній оцінці діяльності підрозділів Державної автомобільної інспекції, пожежної охорони і деяких інших служб та підрозділів органів внутрішніх справ. Звичайно, що дія економічних методів управління буде найсильніша та найефективніша там, де є власне виробництво, яке дає стабільний прибуток. Але, як ми вже змогли побачити з наведених прикладів, економічні методи управління можна з успіхом використовувати і в управлінні в інших органах внутрішніх справ.

Світова і вітчизняна практика переконливо підтверджують, що за останні роки економіка і економічні методи все частіше і наполегливіше втручаються в управління в органах внутрішніх справ, змушуючи нас звикати до кількісного мислення й оцінювати наші проблемні питання, успіхи і досягнення, наші потреби і наші можливості, врешті й результати нашої оперативно-службової діяльності, а також і всю навколишню дійсність із застосуванням вартісних показників. У зв'язку з тим не можна не відзначити ту особливо високу ефективність, яку приносить застосування на практиці спеціальних економіко-математичних моделей [4].

Серед інших методів, які сьогодні з успіхом використовуються в управлінні в органах внутрішніх справ у різних країнах світу, можна, на наш погляд, виділити такі комплексні методи, як метод ділової гри, метод «мозкової атаки» і методи дослідження операцій, а також сучасні кримінологічні методи: «аналізу втрат і здобутків», «вільного підходу», «рівноваги», «раціональності», «компенсування» і таке інше. Особливе місце серед них за актуальністю, перспективністю, значущістю і ефективністю по праву сьогодні займають методи дослідження операцій (під операцією надалі будемо розуміти систему чи сукупність оперативно-розшукових та інших службових заходів, що здійснюються централізовано та за скоординованим планом в короткий відрізок часу при максимальному зосередженні сил та засобів у певному напрямку боротьби зі злочинністю).

За даними зарубіжних літературних джерел, сьогодні більшість фірм і компаній в США, Англії, Франції, Японії широко використовують методи дослідження операцій або мають в своєму складі спеціальні підрозділи з розробки та впровадження цих методів. З 1957 р. функціонує Міжнародна федерація товариств дослідження операцій. Методи дослідження операцій викладаються на економічних та інших факультетах вищих навчальних закладів, при цьому ці методи вивчаються не тільки теоретично, але й під час ділових ігор, у тому числі й військових. Основна мета дослідження операцій полягає у виробленні та обґрунтуванні оптимальних рішень науковими методами. Об'єктивний системний розгляд кожного явища дійсності, кількісна оцінка цілеспрямованих дій, що пропонуються, та вироблення на основі

аналізу із застосуванням математичних методів різних варіантів рішень і є основним змістом методів дослідження операцій.

У сучасній теорії управління внутрішніх справ уперше не тільки згадування, але й певне тлумачення поняття і суті методів дослідження операцій, а також методик їх застосування знаходимо у праці Б.С.Бушуєва «Методы исследования операций в управленческой деятельности органов внутренних дел», яка була видана Академією МВС СРСР у 1977 р. В ній, зокрема, автор пише (мовою оригіналу): «Исследование операций – это новое научное направление в области теории управления, основное содержание которого состоит в объективном рассмотрении каждого явления или процесса с позиций системного подхода, формализованного описания целенаправленных действий (операций) и анализа всех факторов с использованием логических действий и методов прикладной математики, которые определяют возможности выработки и обоснования управленческих решений для достижения поставленных целей наилучшим способом...» [5].

Дещо інше проняття методів дослідження операцій знаходимо у Коваленка О.І., Присяжнєв С.В. і Сушенка В.Д. «Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ» (1999), вони, зокрема, відзначають, «що метод дослідження операцій – це комплекс заснованих на системному аналізі логічних дій і методів прикладної математики, які використовуються для вироблення логічних та кількісних основ управлінських рішень «[3, с.274].

Актуальність застосування цих методів в різних галузях знань на сучасному етапі розвитку науки і практики значно зросла. Методи дослідження операцій і сьогодні (більше аніж учора) допомагають управлінцям, керівникам будь-яких рівнів у різних галузях науки і практики, у тому числі й в управлінні в органах внутрішніх справ, розв'язувати в малі терміни складні проблеми, вирішувати складні завдання, знаходити і приймати вірні рішення. Як правило, ці методи сьогодні базуються на методах моделювання, а дослідження операцій здійснюється групою фахівців з різних галузей знань і діяльності, які використовують наукову логіку для розв'язання проблем. Група дослідження операцій, як правило застосовує не тільки математику, можливості комп'ютера й сучасні комп'ютерні технології, але й знання з інших галузей науки і практики. За їх допомогою група швидко здійснює комплексні дослідження, які за інших умов вимагають нагромадження багаторічного досвіду методом спроб і помилок.

Дослідження операцій (або аналіз операцій) є високоефективним консультативним методом, який базується на застосуванні різних наукових методів для оперативного розв'язання проблем у складних умовах, системах і організаціях. Головна мета дослідження операцій – дати кількісну базисну основу для прийняття конкретних рішень з питань управління, які приведуть до поліпшення операцій. Дослідження операцій допомагає керівництву прийти до докорінних управлінських рішень, що здатні впливати, впливають або можуть впливати на усі рівні і ланки управління, незалежно від того, чи є ці рішення за своїм характером і змістом технологічними, тактичними або стратегічними.

Математична точність і вірогідність дослідження операцій, поєднані з глибиною та різнобічністю знань і можливістю обробки даних обчислювальною технікою, перетворили прогнози, які отримуються з їх допомогою, в цілу науку. Звідси дослідження операцій, як стверджують і не без підставно вчені, виступає водночас і наукою, і не тільки методом, а й методологією, а за масштабами і обсягами нерідко перевищує і окремі науки, і окремі методології, тим паче методи дослідження і управління. До кінця теорія і практика застосування дослідження операцій на сьогоднішній день ще не розроблені й настійно вимагають цього від вчених і практиків.

Завершуючи огляд різних методів, що реалізують головні аспекти управлінської діяльності в органах внутрішніх справ і складають новітню методологію управління, треба ще раз підкреслити, що для досягнення високої результативності управління сьогодні конче необхідний комплексний і системний підхід до їх застосування, який би передбачив комплексне і системне застосування різнорідних методів з обов'язковим їх математичним забезпеченням на базі оснащення органів внутрішніх справ сучасною комп'ютерною технікою і сучасними комп'ютерними технологіями.

Список літератури: 1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Харків, 1998. 2. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / За заг. ред. проф. О.М.Бандурки. Харків, 2000. 3. Сущенко В.Д., Присяжний С.В., Коваленко О.І. Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ. К., 1999. 4. Костіна Н.І., Алексєєв А.А., Василик О.Д. Фінанси: система моделей і прогнозів: Навчальний посібник. К., 1998. 5. Бушуєв Б.С. Методы исследования операций в управленческой деятельности органов внутренних дел. М., 1977.

Надійшла до редколегії 28.03.2001

С.М. Гусаров, начальник УМВС України у Харківській області

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Державне управління безпекою дорожнього руху як соціальне явище засноване на певних базових положеннях, які являють собою принципи. Вони у сукупності складають певну гносеологічну систему. Основними завданнями державного управління безпекою дорожнього руху є вивчення та практичне застосування принципів розвитку управлінських відносин між керівним суб'єктом та керованим об'єктом та різноманітних форм їх вияву при визначенні цілей, розробці стратегічних напрямків розвитку та відповідних тактичних планів, створенні необхідних умов для забезпечення безпеки дорожнього руху.

Принципи державного управління взагалі та управління безпекою дорожнього руху, зокрема, об'єктивні, не залежать від волевиявлення та уподобань окремих осіб, політичних лідерів та рухів. Однак їх не можна вважати абсолютною істиною, а лише інструментом впливу керівного суб'єкту на керований об'єкт і навпаки. Принципи державного управління універсальні, їх можна застосовувати для впливу на будь-який об'єкт – певну сферу суспі-