

РОЛЬ КЕРІВНИКА В ОРГАНІЗАЦІЇ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ОРГАНУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Надана характеристика змісту управлінської діяльності керівника територіального органу внутрішніх справ України, визначена його роль в організації виконання правоохоронних функцій.

Подана характеристика содержания управленческой деятельности руководителя территориального органа внутренних дел Украины, определена его роль в организации выполнения правоохранительных функций.

The characteristic of content of management activity of a head of territorial body of the Internal Affairs of Ukraine is given, his role in organization of performance of law enforcement functions is determined.

Ключові слова: правоохоронні функції, органи внутрішніх справ.

Ключевые слова: правоохранительные функции, органы внутренних дел.

Keywords: law enforcement functions, Bodies of the Internal Affairs.

В умовах соціально-економічної нестабільності та правового становлення держави особлива увага органів державної влади зосереджена на якості виконання службових обов'язків працівниками міліції, головними завданнями яких є дотримання законності, забезпечення правопорядку та захист інтересів громадян. Заходи, що застосовуються для їх вирішення, на даний час не відповідають очікуванням суспільства та масштабам кримінальної загрози. Вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ потребує оптимізації процесів управління, що передбачає підвищення ролі керівника до рівня сучасних суспільних потреб у правоохоронній сфері.

Актуальність статті обумовлена науково-теоретичною та практичною значимістю питань, пов'язаних з формуванням у державі діючого механізму забезпечення правопорядку, об'єктивними потребами модернізації управлінської діяльності органів внутрішніх справ. Своєчасність та актуальність статті підтверджується також тим, що на даний час немає жодного фундаментального дослідження, присвяченого діяльності керівника органів внутрішніх справ. Фрагментарне висвітлення даної тематики слід відзначити в роботах: М.І. Ануфрієва, Н.О. Армаш, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, А.С. Васильєва, В.С. Венедиктова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Л.П. Коренева, Ю.Ф. Кравченка, Ю.Л. Пановкіна, В.М. Плішкіна, В.Д. Суценка та ін.

Метою статті є визначення ролі керівника в організації оперативно-службової діяльності структурних підрозділів територіальних органів внутрішніх справ України, а також особливостей його управлінської праці в сучасних умовах.

Для ефективного вирішення питань, пов'язаних з організацією діяльності в правоохоронній сфері, слід виходити із загальних положень та закономірностей науки управління. Оскільки управління органами внутрішніх справ є однією зі сфер державного управління, йому притаманні загальні для всієї системи органів державної влади форми, методи і принципи. Однак їх реалізація має свої особливості, обумовлені специфікою суспільних відносин в правоохоронній діяльності. До них належать:

- безперервність управління, єдиноначальність, неділимість командних повноважень керівників;
- чіткі форми службової ієрархії, переважно централізованого підпорядкування з одночасною обмеженістю управлінського впливу відносно органів і посадових осіб, які мають процесуальну самостійність в прийнятті рішень;
- забезпечення спеціальних правових режимів і пов'язаних з ними обмежень;

- необхідність широкого використання державно-владних повноважень при прийнятті юридично обов'язкових актів;

- тісне співробітництво з іншими правоохоронними органами, а також органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськістю і населенням;

- багатофункціональність і поліструктурність системи управління;

- обмеженість часу для підготовки та прийняття правильних управлінських рішень в умовах високої інформаційної невизначеності;

- можливість заповідання істотного збитку у випадку прийняття невірних або несвоєчасних управлінських рішень.

Згідно законів управління, будь-яка організація існує та функціонує завдяки здійснюваному в ній керівництву. Саме керівник виробляє стратегію управління, консолідує зусилля своїх підлеглих на досягненні цілей та вирішенні важливих завдань, що, у свою чергу, відображається на підготовці та прийнятті відповідних управлінських рішень. Особливе значення діяльність керівника набуває в таких ієрархічних структурах, як органи внутрішніх справ, побудованих за принципом єдиноначальності. Слід зазначити, що в науковій літературі та нормативно-правових актах єдиного загальноприйнятого визначення змісту поняття "керівник" не існує. Так, згідно ст. 2 Закону України "Про державну службу" керівниками є державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядничих і консультативно-дорадчих функцій [1]. Однак, на думку автора, консультативно-дорадчі функції можуть виконувати не тільки керівники, але й інші посадові особи – їх заступники, помічники, консультанти або радники. Ст. 10 Закону України "Про боротьбу з корупцією" визначає керівників як осіб, які "очолюють міністерства й відомства, державні підприємства, установи й організації або їхні структурні підрозділи" [2]. Наведене трактування слід визнати більш доцільним, оскільки воно дозволяє розмежувати поняття керівник і начальник.

О.М.Бандурка керівником вважає особу, яка наділена правом прийняття рішень і виступає єдиноначальником у межах наданих йому повноважень [3, с. 174]. В.Б. Авер'янов визначає керівника як особу "покликану здійснювати управління персоналом службовців органу і створювати належні умови для його безперешкодної діяльності" [4, с. 59]. Н.О.Армаш під керівниками розуміє посадових осіб, наділених адміністративною владою щодо очолюваного ними певного формально-організованого колективу, які здійснюють внутрішньо-організаційне управління ним [5, с. 35]. Думки інших учених зводяться до наступних трактувань поняття "керівник":

- 1) посадовець, що володіє правом висувати юридично владні вимоги та застосовувати заходи дисципліни © Мартинов М., 2010

нарного впливу до органів і осіб, які перебувають в його підпорядкуванні по службі;

2) особа, яка через закон, інші нормативні правові акти або засновницькі документи організації здійснює управління цією організацією або виконує функції її одноосібного виконавського органу [6-8].

Враховуючи наведені вище підходи вчених, керівником територіального органу внутрішніх справ слід вважати посадову особу, наділену адміністративною владою, на яку нормативно-правовими актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих, представницьких та інших функцій, надано право прийняття найбільш важливих управлінських рішень за всіма напрямками діяльності та застосовування заходів дисциплінарного впливу з метою ефективного виконання підлеглими завдань щодо охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

О.М. Бандурка вважає, що діяльність сучасного керівника є багатоплановою. Вона поєднує діяльність з визначення основних цілей організації, а також шляхи їх досягнення, стратегії розвитку: це і вплив на підлеглих, і виконання певних функцій, як по відношенню до підлеглих і організації в цілому, так і до інших органів [3, с. 175]. Зміст оперативно-службової діяльності керівника територіального органу внутрішніх справ зводиться до виконання ряду функцій, основними з яких слід виділити наступні: адміністративні, розпорядницькі, представницькі, владні, забезпечуючі, професійні, контрольні, аналітичні, виховні. Як свідчить практика, багатоцільовий, різноплановий і багатофункціональний характер діяльності ОВС висуває високі вимоги до рівня організаційної майстерності керівника, що, як відомо, матеріалізується в його організаційній роботі.

Відповідно до відомчих нормативних актів МВС України керівник територіального органу внутрішніх справ несе персональну відповідальність за вирішення оперативно-службових завдань у цілому, однак категорично неможливо дати оцінку його діяльності. Успіх її залежить від багатьох суб'єктивних і об'єктивних обставин: соціально-економічної і політичної ситуації в державі та окремо взятому регіоні; чинного законодавства і відомчої нормативної бази, в рамках яких здійснюється керівництво підлеглими; майстерності, стилю і методів роботи керівника у вирішенні завдань в умовах повсякденної діяльності та при ускладненні криміногенної ситуації; налагодження відносин керівника з іншими правоохоронними органами і органами державної влади на території області, міста, району; рівнем матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та інших видів забезпечення ОВС; рівня професіоналізму підлеглих тощо. При цьому діяльність керівника характеризується наступними особливостями:

1) він є першою особою – представником органу державної влади, що надає можливість одноосібно вирішувати всі питання, віднесені до його компетенції на території області, міста, району;

2) виконує роль арбітра, виступаючи при цьому не тільки представником органу державної влади, але й очікуваної соціальної справедливості;

3) його діяльність і вчинки всебічно оцінюються вищестоящими керівниками, колегами, підлеглими, а також зовнішнім оточенням – органами державної влади і громадськістю, що служить своєрідною формою контролю;

4) в його найближчому оточенні, як правило, перебувають нижчестоящі керівники, хоча слід враховувати підпорядкованість апаратам МВС, ГУМВС (УМВС);

5) за рівнем ієрархії управління він має менші можливості безпосереднього спілкування з рядовими співробітниками.

Крім того, особливість діяльності керівника ОВС по управлінню колективом полягає в тому, що вона пов'язана з реалізацією функцій щодо розкриття злочинів і охорони громадського порядку. У зв'язку з цим керівник зобов'язаний виїжджати на місця скоєння тяжких злочинів, особисто працювати з негласним апаратом, брати участь у допитах та інших процесуальних діях, тобто виконувати весь обсяг роботи органа дізнання, який він представляє відповідно до закону. Однак необхідно підкреслити, що вказаний напрямок діяльності має ярко виражену управлінську та виховну спрямованість. Керівник особистим прикладом навчає своїх підлеглих, як правильно діяти в тій або іншій ситуації, спонукує їх до більше ефективного виконання службових обов'язків. У цьому випадку багаторазово зростають вимоги до керівника як фахівця широкого профілю, який повинен мати великий досвід роботи за різними напрямками.

Характеризуючи зміст праці керівника територіального органу внутрішніх справ, необхідно виходити з того, що він несе всю повноту відповідальності за організацію діяльності служб і підрозділів, матеріально-технічне та кадрове забезпечення, дотримання особовим складом дисципліни і законності. Керівник також самостійно приймає рішення щодо використання сил і засобів органу, зосереджуючи основну увагу на діяльності по боротьбі зі злочинністю, профілактиці злочинів і правопорушень, забезпеченні громадського порядку та безпеки. Його діяльність необхідно розглядати з різних сторін:

- організатор – творець умов для ефективної роботи підлеглих (визначає функціональні обов'язки, делегує повноваження нижчестоящим керівникам, нормативно їх закріплює, обладнує робочі місця, організовує взаємодію між співробітниками та службами тощо);

- професіонал – автор стратегічних рішень, оперативних вказівок, тактичних дій, що доходять до виконавського рівня;

- начальник, що пропонує підлеглим алгоритм необхідних дій, які вони зобов'язані виконувати;

- вихователь і наставник особового складу, який всіма своїми діями подає для нього приклад.

Кінцеві результати діяльності територіального органу внутрішніх справ залежать, поперед всього, від колективу. У зв'язку з цим слід погодитися з позицією А.Ф.Майдикова, який відзначав, що найбільш складною ділянкою роботи керівника є створення в колективі нормальних морально-психологічних, організаційних, соціальних та інших передумов колективної діяльності [9, с. 237]. На думку автора, в основі здорового морально-психологічного клімату лежить проведення індивідуально-виховної роботи керівника з підлеглими, вміння розпізнавати мотиви їх поведінки, знання соціальних і сімейних проблем, турбота про забезпечення житлом, місцями в дитячих установах, створення умов для плідної роботи та відпочинку. Без ефективного здійснення даного напрямку діяльності неможливо бути авторитетним начальником, за яким ідуть підлегли, впливати на їх роботу, попереджати виникнення конфліктних ситуацій у колективі. При цьому ефективні або помилкові рішення, прийняті ним, впливають на результати діяльності всього особового складу ОВС. Якщо керівник діє не професіонально, відірваний від життя, бюрократичний, корумпований, корисливий то, звичайно, від нього не слід очікувати будь-якого раціонального та ефективного

управління. Крім того, кабінетний стиль керівництва органами внутрішніх справ спричиняє слабе знання реального положення справ і в остаточному підсумку – фактичну втрату керуваності.

В сучасних умовах успішним керівником колективу ОВС може бути лише людина, здатна управляти підлеглими, опираючись не на авторитет посади, а знання їх інтересів, потреб і стимулів службової активності. Начальник, який не пригнічує підлеглих, а веде за собою силою авторитету і компетентності, готовий включатися і організовувати дії, що вимагають сміливості та вміння знаходити правильні рішення в екстремальних ситуаціях. Не перестраховальник, не бездумний виконавець, який з будь-якого приводу очікує вказівок, а самостійний, ініціативний, авторитетний організатор боротьби зі злочинністю [10, с 8].

Виконуючи свої службові обов'язки, керівникові доводиться проводити широку громадську діяльність: представляти орган внутрішніх справ ззовні; виступати в засобах масової інформації; здійснювати прийом громадян, які приходять до нього з проханнями, заявами, скаргами, пропозиціями або на консультацію. При чому згідно ст. 19 Закону України "Про звернення громадян" керівник зобов'язаний: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; письмово повідомляти громадянина про результати їх перевірки і суті прийнятого рішення; особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують; систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи [11].

Керівникові територіального органу внутрішніх справ також доводиться організовувати і брати участь у великій кількості різномірних трудових операцій: проводити наради, збори, бесіди, інструктажі; обходити робочі місця підлеглих з метою контролю за їх діяльністю; розглядати вхідну і вихідну кореспонденцію; аналізувати криміногенну ситуацію на території області, міста, району; вивчати нормативно-правові документи; брати участь у здійсненні оперативно-розшукових заходів тощо. Крім того, з метою свого всебічного розвитку керівник у процесі своєї діяльності повинен орієнтуватися в політичній та економічній ситуації в державі та регіоні, знайомитися з новинками літератури і мистецтва, досягненнями науки і техніки.

Отже, діяльність керівника територіального ОВС носить багатоаспектний характер: він виступає в ролі організатора роботи колективу, фахівця в правоохоронній сфері, суспільного діяча, педагога. Зміст роботи керівника полягає в здійсненні всієї сукупності управлінських функцій, спрямованих на вирішення проблем, організацію і контроль за виконанням підлеглими завдань, що стоять перед міліцією. Основний управлінський зміст роботи керівника територіального органу внутрішніх справ полягає в тому, що в процесі виконання правоохоронних завдань, приймаючи важливі управлінські рішення, він несе персональну відповідальність за результати їх реалізації за всіма напрямками діяльності.

Одним з головних резервів підвищення ефективності діяльності керівника є оптимізація стилю управління шляхом застосування прогресивних змін в адміністративно-правових відносинах, спрямованих на вибір і втілення в практику їх найкращого варіанту з метою досягнення максимальних результатів при мінімальних витратах, а також створення найсприятливіших умов функціонування службового колективу. Його динамічного розвитку в стратегічній перспективі. Успішне виконання завдань, що стоять перед органами внутрішніх справ, слід забезпечувати за рахунок раціонального використання управлінського ресурсу, призначення на посади тих керівників, які володіють гнучким, індивідуальним стилем управління та доцільно його використовують. В зв'язку з цим, у сучасних умовах функціонування ОВС України одним з актуальних питань є вдосконалення кадрової політики як діючого інструмента активного впливу на їх розвиток. Однак, на жаль, на даний час створення відкритої та ефективної системи формування керівного складу перебуває в стадії формування, а її нормативно-правове регулювання недостатньо розроблене.

Таким чином, зміст діяльності керівника територіального органу внутрішніх справ України полягає в тому, що він як посадова особа, наділена адміністративною владою, здійснює організаційно-розпорядницькі й представницькі функції, виступає єдиноначальником у межах наданих повноважень, висуває юридично владні вимоги, приймає управлінські рішення, а також застосовує до підлеглих заходи дисциплінарного впливу з метою ефективного виконання завдань щодо охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Саме йому належить головна роль в процесі здійснення зовнішньо-адміністративної та внутрішньо-організаційної діяльності, за результати якої він несе персональну відповідальність.

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – С 490. 2. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №34. – С. 266. 3. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. – Харків. – 2004. – 780 с. 4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики // [за заг. ред. В.Б.Авер'янова]. – К.: Факт. – 2003. – 384 с. 5. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: дис. к.ю.н.: 12.00.07 // Київ – 2005. – 200 с. 6. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М.: Юристъ. – 2002. – 320 с. 7. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Х.: Право. – 1996. – 192 с. 8. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. За ред. Ю.Ф.Кравченко. – К. – 1999. 9. Майдыков А. Ф. Совершенствование управления городскими и районными органами внутренних дел (теоретические и организационно- правовые основы) // Дисс. докт. юрид. наук. – М.: Академия МВД СССР. – 1985. – 415 с. 10. Место и роль руководителя в системе управления органами внутренних дел. Лекция по учебной дисциплине Организация управленческой деятельности в органах внутренних дел. Тема 3 // Косачев А.Н. – М.: Изд-во Акад. МВД России. – 1996. – 10 с. 11. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 47. – С. 256.

