

*О.К. Безсмертний, канд. юрид. наук,
нач. кафедри управління в ОВС*

**СИТУАЦІЙНЕ УПРАВЛІННЯ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ**

У процесі своєї діяльності органи внутрішніх справ зіптовхуються з необхідністю виконання функціональних задач в умовах різноманітних непередбачених ситуацій надзвичайного характеру. Відповідно в практиці управління виникають задачі, що є або постійно повторюваними і мають стабільний алгоритм вирішення, або ситуаційними. Стабільні задачі визначаються сформованим характером оперативно-службової діяльності в умовах спокійної оперативної обстановки нерідко стандартними процедурами робіт щодо реалізації функцій управління. Ситуаційні задачі виникають унаслідок впливу різних факторів, що дестабілізують оперативну обстановку і порушують функціонування управлінських ланок і роботу підрозділів органів внутрішніх справ. Значну складність представляє управління оперативно-службовою діяльністю в особливих умовах.

Досвід роботи органів внутрішніх справ у кризових ситуаціях на території України і країн СНД показує, що ефективність оперативно-службової діяльності в такі ситуації нерідко значно знижується. У ряді випадків виявляється слабка пристосованість існуючих структурних ланок управління до функціонування в складних умовах оперативної обстановки, відзначається повільність і недостатня організованість дій оперативного складу на початковій стадії розвитку подій. Для більшості органів характерна слабка інформаційна забезпеченість управлінського процесу. В екстремальних умовах значно збільшуються інтенсивність і напруженість дій працівників, а також перевантаження керівників оперативних підрозділів невластивими функціями. У цілому гострота, динамічність і напруженість оперативної обстановки, що складається у зоні виникнення особливих умов викликають необхідність доповнення існуючої структури управління елементами ситуаційного типу, що забезпечують в організаційному, оперативному і технічному відношеннях можливість рішення всього комплексу раптово виникаючих задач.

Позначені проблеми в діяльності органів внутрішніх справ значною мірою обумовлені недостатньою розробленістю теоретичних основ управління, націленої в даний час переважно на рішення задач традиційного типу, зв'язаних з реалізацією різних функцій управління. Вважається, що впровадження в теорію управління ситуаційного підходу, заснованого на виявленні проблемних ситуацій, їхньої класифікації і технології рішення ситуаційних задач, дозволить підвищити ефективність управління оперативно-службовою діяльністю при різкому загостренні політичної й оперативної обстановки, і в першу чергу в надзвичайних ситуаціях. Відповідна наукова розробка проблем ситуаційного управління в змозі істотно розширити варіантність управлінських рішень, що в сполученні з можливостями комп'ютерних систем підвищує якість і обґрунтованість прийнятих рішень [1, 2, 3, 4, 5].

Концепція ситуаційного управління ґрунтується на важливій методологічній посилці: кожному типу конкретної ситуації, що виникає в процесі діяльності, повинні відповідати своя процедура управління з її інформаційним забезпеченням, свої критерії і методи прийняття рішень, а також об'єкти реалізації управлінських впливів. Тим самим забезпечуються можливість адаптації структури управління

до умов оперативної обстановки, що змінюється, і надійність функціонування органів внутрішніх справ у ситуаціях, що набувають надзвичайного характеру.

Розробка основних положень концепції в теоретичному і методичному плані може здійснюватися в такий спосіб.

1. Необхідно досліджувати причини і джерела виникнення надзвичайних ситуацій, а також об'єкти, на які можуть бути спрямовані управлінські впливи з метою розв'язання таких ситуацій. При цьому важливого значення набувають: обґрунтована класифікація надзвичайних і управлінських ситуацій, що можуть виникнути на лініях, напрямках і ділянках оперативно-службової діяльності;

– конкретний і об'єктивний опис таких ситуацій з використанням інформаційних характеристик по кожній їхній ознаці (стадіях розвитку, джерелах виникнення, складу сторін, що беруть участь, і т.ін.); розробка моделі виникнення і розвитку надзвичайних і управлінських ситуацій. При побудові прогнозованої моделі надзвичайних ситуацій може бути використаний широко відомий у науці метод «дерева цілей», що дозволяє дати оцінку параметрів кінцевих цілей реалізації процедури ситуаційного управління, а також розроблений у теорії надійності метод «дерева протиріч», заснований на оцінці можливостей аварійних подій при функціонуванні різних систем і процесів і що дозволяє застосувати за аналогією методи розробки і дослідження моделі техногенних ситуацій щодо дослідження управлінських ситуацій і розробці моделі діяльності органів внутрішніх справ при виникненні особливих умов [6].

– огляду на специфіку функціонування соціальних процесів і характеру виникнення і розвитку політичних, національних, економічних і інших протиріч, зіткнень, колізій і конфліктів, що нерідко загрожують національній безпеці України, необхідна розробка також спеціальної методології прогнозування подібних надзвичайних ситуацій. Вважається, що складовою частиною такої методології може бути методика «дерева протиріч», що включає в себе опис безпосереднього ходу надзвичайної ситуації, а також причинно-наслідкових зв'язків і відносин, що сприяють її виникненню і розвитку. Побудоване «дерево протиріч» і представляє логічну модель виникнення і розвитку надзвичайної ситуації. З його допомогою можна представити різні умови, що призводять до виникнення надзвичайної ситуації, усвідомити взаємозв'язок елементів, що складають досліджувані події, логіку процесу розвитку ситуації і на цих засадах виробити шляхи і засоби її локалізації і нейтралізації.

2. Концепція ситуаційного управління вимагає розробки методів і інших процедур управління, адекватних цілям вирішення надзвичайної ситуації і відповідним циклом управління. Стратегії управління з вирішення надзви-

чайних ситуацій у залежності від джерела виникнення й об'єкту впливу можуть бути поділені на три види: регулювання, адаптація, формування (вплив).

Стратегія регулювання являє собою вид управлінської діяльності, спрямований на стабілізацію зміни стану органів внутрішніх справ у зв'язку з виникненням усередні системи різного роду надзвичайних і інших неординарних явищ.

Стратегія адаптації — це вид управлінської діяльності, викликаний змінами умов оперативної обстановки, що виконують роль зовнішнього середовища, і здійснюваний шляхом пристосування всієї системи органів внутрішніх справ окремих її елементів до функціонування в цих умовах.

Стратегія формування (вплив) — це вид управлінської діяльності, дія якого звернена на дестабілізуючі оперативну обстановку фактори, що утворюють надзвичайну ситуацію, з метою її запобігання чи локалізації.

Цілком очевидно, що кожна з названих стратегій визначає обсяг і характер розв'язуваних задач, спрямованість дій, склад притягуваних сил і засобів органів внутрішніх справ, напрямки і форми їх взаємодії між собою, органами виконавчої влади й інших сил забезпечення, що беруть участь у реалізації кризових ситуацій.

У залежності від обсягу, вірогідності й оцінки інформації, що характеризує ступінь надзвичайності виниклих ситуацій, можуть бути запропоновані методи їхнього вирішення. Як показує практика діяльності органів внутрішніх справ і спеціальних служб в умовах різкого загострення оперативної обстановки, для вирішення кризових і інших надзвичайних ситуацій можуть застосовуватися наступні методи: оперативного реагування, аналогів, моделювання, інтуїтивний.

Метод оперативного реагування заснований на однозначності розв'язання безлічі ситуацій: кожна ситуація викликає певну реакцію.

Метод аналогів заснований на використанні досвіду локалізації надзвичайних ситуацій, що виникали раніше.

Метод моделювання полягає у формуванні комбінацій управлінських рішень і методів їхньої реалізації на підставі уявлення про можливий розвиток оперативної обстановки і функціонування органів безпеки в цих умовах.

Інтуїтивний метод не є кращим. Як правило, він застосовується на основі інтуїції і передбачення можливого розвитку надзвичайної ситуації.

Загальна схема формування управлінських процедур вирішення ситуаційних задач включає ряд етапів. На першому етапі визначаються параметри надзвичайної ситуації з безлічі станів оперативної обстановки і органів внутрішніх справ і прогнозується їхній розвиток. На другому етапі в залежності від прогнозу розвитку надзвичайної ситуації, ресурсів і об'єкта впливу вибирається стратегія управління. На третьому етапі визначається метод вирішення надзвичайних ситуацій і формується рішення щодо компонента об'єкта впливу.

Можливість реалізації процедур вирішення ситуаційних задач управління забезпечується адаптацією структури системи управління оперативно-службовою діяльністю в особливих умовах. Такими адаптивними організацій-

ними структурами органів внутрішніх справ, що забезпечують дії в особливих умовах: є тимчасові організаційні структури (відомчі й об'єднані оперативні штаби, оперативно-слідчі групи, тимчасові органи чи підрозділи), мобільні формування і підрозділи по ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

3. Для розробки концепції ситуаційного управління необхідно виявити послідовність, обсяг і зміст інформаційних процесів, що відбуваються у рамках процедур вирішення надзвичайних ситуацій. Вважається, що система інформаційного забезпечення зв'язана з вирішенням трьох взаємозалежних інформаційно-прогностичних задач:

1) з необхідністю організації безупинного й систематичного аналізу і прогнозування ймовірних надзвичайних ситуацій. У першу чергу це стосується: завчасного визначення сфер прояву кризових і конфліктних явищ, тенденцій, обставин на різних напрямках, ліній і ділянках оперативно-службової діяльності; розробки ознак виникнення, становлення, розвитку і локалізації надзвичайних ситуацій; організації безупинного одержання, накопичення в існуючих інформаційних системах інформації про фактори, що дестабілюють політичну й оперативну обстановку; проведення своєчасного аналізу всієї сукупності даних, що стосуються ознак назрівання надзвичайної ситуації; одержання узагальнюючих аналітичних прогнозованих оцінок і доведення їх до зацікавлених оперативних підрозділів (співробітників);

2) з організацією в органах внутрішніх справ постійно діючої ефективної інформаційної системи, що забезпечує надходження даних про погрозу виникнення надзвичайних ситуацій. Реалізація цієї задачі вимагає від існуючої системи постійного націлення на розкриття ознак назрівання надзвичайних ситуацій і забезпечується шляхом: організації своєчасного виявлення кризових явищ і тенденцій з використанням оперативних і інших засобів; забезпечення надходження в органи внутрішніх справ інформації від органів управління і контролю державної системи по попередженню і ліквідації надзвичайних ситуацій, а також інших загальнодержавних і відомчих контрольно-наглядових органів і прогнозуючих структур; організації і порядку проходження й обробки інформації з оперативних підрозділів і взаємодіючих органів в аналітичні й інші структурні ланки, що займаються питаннями прогнозування, в об'єднані штаби по надзвичайних ситуаціях і старших оперативним начальникам на території держави, області; регламентації проходження «екстреної» інформації про надзвичайні явища, що мають відношення до діяльності органів внутрішніх справ у межах їх компетенції;

3) із забезпеченням надійності і безперебійності функціонування інформаційних процесів у так званих надзвичайних умовах впливу на систему управління оперативно-службовою діяльністю різного роду дестабілізуючих чинників.

Виникнення ситуаційних задач в оперативно-службовій діяльності обумовило виділення в системі планування спеціальних ситуаційних планів, що відображають специфіку дій при виконанні типових і, як правило, раптово виникаючих задач. У залежності від типів ситуацій й умов діяльності можна виділити три групи ситуаційних планів, що включають: а) діяльність органів внутрішніх справ при надзвичайних подіях техногенного і природного харак-

теру; б) виникнення масових безладів і інших екстремальних проявів (захоплення повітряних суден, заручників і т.д.).

В умовах розширення і поглиблення кризових явищ в Україні, важливого значення набуває розробка методології планування діяльності в особливих умовах. Завчасно розроблений і всебічно забезпечений план є організаційною основою, що надає єдності і цілеспрямованості підготовці і діям сил та засобів при виникненні особливих умов. Система ситуаційних планів, що складається в органах внутрішніх справ на випадок виникнення надзвичайних обставин, включає:

- дії при виникненні надзвичайних ситуацій на території області;
- першочергові заходи керівників оперативних штабів у надзвичайних ситуаціях;
- переліки заходів і невідкладних слідчих дій позаштатних і штатних оперативних і оперативно-слідчих груп;
- організаційні й оперативні заходи керівників органів внутрішніх справ при виникненні надзвичайних ситуацій;
- дії оперативних працівників на окремих об'єктах (ділянках) оперативно-службової діяльності.

Розглянемо окремі ситуаційні плани більш докладно. План дій органу внутрішніх справ на території області в надзвичайній обстановці є основним організаційним документом на застосування всіх сил та засобів, розташованих у даному регіоні. Він містить основний оперативний задум старшого оперативного начальника. Такий план розробляється виходячи з конкретної оперативної обстановки, з урахуванням тих негативних процесів, що мають тенденцію переростання в масові антигромадські прояви, спрямовані на насильницьку зміну конституційного ладу чи виникнення масових заворушень, наявності об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, сейсмопожежонебезпечних районів і т.д.

Календарний план керівника штабу по надзвичайних ситуаціях включає перелік організаційних дій начальника штабу по забезпеченню своєчасних заздалегідь спланованих першочергових заходів при погрозі виникнення надзвичайної обстановки. До плану надаються необхідні додатки і розрахунки (план оповіщення і збору особового складу, плани дій оперативно-слідчих груп, план посилення охорони й оборони об'єктів органів внутрішніх справ, розрахунок щодо протирадіаційного, протихімічного, оперативно-технічного, криміналістичного й іншого забезпечення при діях у надзвичайних ситуаціях).

Плани (переліки) дій штатних і позаштатних оперативно-слідчих груп охоплюють першочергові організаційні й оперативні заходи, а також невідкладні слідчі дії, проведені в районі надзвичайної події. Такі плани призначені забезпечити чіткий порядок дій оперативно-слідчих груп по своєчасному і кваліфікованому з'ясуванню обставин виникнення надзвичайної ситуації (події), негайному проведенню невідкладних слідчих дій і першочергових оперативно-розшукових заходів, вживанню первинних заходів по локалізації можливих тяжких наслідків надзвичайних ситуацій. У плані дій оперативно-слідчої групи відображається:

– персональний склад групи (хто конкретно зі слідчих, оперативних працівників, фахівців оперативно-технічних підрозділів призначений для виїзду на місце виникнення надзвичайної ситуації), порядок використання сил органів внутрішніх справ, внутрішніх військ, військового командування, громадськості;

– організація збору і виїзду груп у район надзвичайної ситуації;

– порядок одержання інформації про обставини виникнення надзвичайної ситуації з використанням оперативних і інших сил та засобів, а також можливостей органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ;

– матеріально-технічне, криміналістичне, оперативно-технічне й інше забезпечення діяльності груп;

– порядок проведення першочергових оперативно-розшукових заходів і невідкладних слідчих дій безпосередньо в районі надзвичайної ситуації;

– організація взаємодії з відповідними органами управління з ліквідації надзвичайних ситуацій органами військового командування, відомчими комісіями і слідчими групами, що діють у районі лиха.

Структура планів дій у надзвичайних ситуаціях відображає етапи проведення оперативно-розшукової роботи і режим функціонування органів внутрішніх справ у цих умовах. Відповідно до цих елементів план при надзвичайних обставинах складається з таких розділів: заходи щодо забезпечення постійної готовності до дій у надзвичайній ситуації; заходи при назріванні реальної загрози надзвичайної ситуації; дії у випадку виникнення надзвичайної ситуації; заходи щодо ліквідації наслідків надзвичайної ситуації і після її вирішення.

Усередині розділів можуть виділятися підрозділи, кожний з яких відповідає одному з видів надзвичайних ситуацій, ймовірних для окремих ділянок, об'єктів, ліній оперативно-службової діяльності. У залежності від можливого розвитку надзвичайних ситуацій складається кілька варіантів дій оперативних сил та засобів. До письмового плану додаються необхідні графічні матеріали у виді карт місцевості, планів населених пунктів і т.д. Проводиться розрахунок сил та засобів і інших матеріальних ресурсів.

Наявність достатнього часу і можливий характер планування виконання оперативно-службових задач в умовах надзвичайної обстановки обумовлюють і відповідні методи роботи. Необхідність докладного всебічного опрацювання кожного наміченого заходу дозволяє застосувати так званий послідовний метод роботи, суть якого полягає в тому, що вирішення кожної задачі складає визначений етап роботи. Кількість таких етапів роботи, їх тривалість і зміст не є чимось таким, що може розрізнятися в залежності від конкретних умов оперативної обстановки. Однак основними етапами, як правило, є: з'ясування задач в обстановці, що складається, і прогнозування можливого характеру надзвичайних ситуацій; прийняття рішень та дій при надзвичайних обставинах; уточнення плану дій при виникненні надзвичайної ситуації; організаційна робота зі здійснення передбачених планом підготовчих заходів.

Таким чином, виникнення в діяльності органів внутрішніх справ надзвичайних ситуацій є об'єктивною закономірністю розвитку кризових, конфлік-

тних тенденцій у перехідний період розвитку нашого суспільства. Тому появу подібних ситуацій необхідно прогнозувати і вчасно вирішувати. У цьому зв'язку використання методів ситуаційного управління вважається важливою і необхідною частиною всіх робіт з удосконалення управління оперативно-службовою діяльністю. Ситуаційний підхід доповнює сформований механізм організації планування й оперативного управління. Головне ж завдання при реалізації цього підходу полягає у розробці адекватних надзвичайних ситуацій методів та засобів, що дозволяють виявляти й описувати такі ситуації, проектувати варіанти дій і процедур по їх локалізації, створювати відповідну інформаційну базу управління.

Список літератури: 1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України. Х., 1995. 2. Матюхіна Н.П. управління персоналом органів внутрішніх справ України. Х., 1999. 3. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. М., 1981. 4. Питере Т., Уотерман Р. В поисках эффективного управления. М., 1986. 5. Поспелов Д. А. Ситуационное управление: теория и практика. М., 1986. 6. Барлоц Р. Статистическая теория надежности испытаний на безотказность. М., 1984.

Надійшла до редколегії 25.06.2001

Н.В. Лазнюк, ад'юнкт НАВСУ

РЕГУЛЯТИВНІ ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Дослідження нормативно-правових актів МВС як правових засобів впливу на державну політику у визначеній сфері, слід почати з аналізу регулятивної дії конкретного виду нормативно-правових актів, яка обумовлена регулятивними особливостями норм, що містяться у них.

Для розкриття останніх сиробуємо перш за все сформулювати сутність основних особливостей предмета регламентації.

Нормативно-правові акти МВС охоплюють дуже широке коло суспільних відносин, пов'язаних з управлінською діяльністю.

Але вивчення юридичної природи нормативно-правових актів МВС переконує нас у тому, що вони регламентують тільки певну частину управлінських відносин – відносини організаційно-процедурного характеру, а не матеріального права, тому що нормативно-правові акти даного виду не встановлюють правовий статус суб'єктів, правовий режим об'єктів, їхніх прав і т.д. У свою чергу дана обставина дозволяє висунути гіпотезу про службову роль нормативно-правових актів МВС у механізмі правового регулювання.

Разом з тим, нормативно-правові акти МВС займають у механізмі правового регулювання особливе місце. Норми закону «живуть» через норми відомства: регламентація правових відносин актами вищих органів державної влади і управління здійснюється, як правило, шляхом конкретизації норм закону актами меншої юридичної сили або шляхом доповнення ними бланкетних норм.

Особливо важливе значення має правильне розуміння регулятивних особливостей нормативно-правових актів МВС на практиці. Закон повинен