

**Міністерство внутрішніх справ України
Національний університет внутрішніх справ**

КУНЄВ ЮРІЙ ДЕМ'ЯНОВИЧ

УДК 351.74(477):35.07

**ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Спеціальність 12.00.07 — теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2001

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Запорізького юридичного інституту МВС України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, доцент

Петков Валерій Петрович,

Запорізький юридичний інститут МВС України,
начальник кафедри адміністративного права та
адміністративної діяльності

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент

Тищенко Микола Маркович,

Національна юридична академія України ім. Я.Мудрого (м.Харків),
професор кафедри адміністративного права;

кандидат юридичних наук, доцент,

Безсмертний Олександр Костянтинович,

Національний університет внутрішніх справ (м.Харків), начальник кафедри
управління в органах внутрішніх справ

Провідна установа: Одеська національна юридична академія Міністерства освіти і науки
України, кафедра адміністративного права

Захист відбудеться: 28 квітня 2001 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 в Національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект 50 річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий 27 березня 2001 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

О.С. Мошенський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження пояснюється тим, що реформування системи державного управління України потребує науково обґрунтованих пропозицій та своєчасного внесення коректив у цей процес з метою побудови оптимальної структури державних органів. Будь-які зміни у механізмі державного управління слід починати з удосконалення основ, керівних ідей, тобто з принципів державного управління. Серед них одне із провідних місць відводиться дослідженню принципів побудови та вдосконалення організаційної структури.

На сучасному етапі розвитку України необхідний механізм управління, який відповідає за своїми параметрами змісту завдань оновлення соціальної дійсності, тобто об'єктивному підходу до реформування управління та зменшення суб'єктивного впливу на процеси вдосконалення організаційних структур органів внутрішніх справ України, які є частиною державної виконавчої влади і одним з основних правоохоронних органів країни. Тому зрозумілою є потреба в наукових дослідженнях у цій сфері управління.

Зв'язок із науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано у відповідності з пріоритетними напрямками фундаментальних та прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 1995-2000 рр. (Рішення Колегії МВС України від 28 червня 1995 року № 4КМ/2) і головними напрямками наукових досліджень Запорізького юридичного інституту МВС України на 1997-2000 рр. (п. 3.2) та Університету внутрішніх справ МВС України на 1996-2000 рр. (п. 3.1).

Метою дослідження є визначення організаційних основ підвищення ефективності функціонування органів внутрішніх справ шляхом реалізації принципів державного управління і вирішення проблем оптимізації організаційних структур органів внутрішніх справ України. Виходячи з цього, вирішуються наступні дослідницькі **завдання**:

1. Теоретичне узагальнення сутності, ознак і ролі принципів державного управління в Україні.
2. Обґрунтування моделі системи принципів державного управління.
3. Аналіз організаційних питань реалізації принципів державного управління в побудові структур органів внутрішніх справ та причин відхилення від них в організації діяльності органів внутрішніх справ.
4. Визначення напрямків практичної реалізації принципів управління і засад вдосконалення організаційних структур органів внутрішніх справ.
5. Розробка організаційних принципів вдосконалення організаційної структури соціальних систем та розгляд деяких принципів, що стосуються організаційних структур органів внутрішніх справ.

Оскільки тема дисертації досить об'ємна, автор приділив увагу розгляду тих аспектів і принципів, які, на його думку, сьогодні мають найбільше значення для теорії управління і практики вдосконалення організаційних структур органів внутрішніх справ.

Об'єктом дослідження є теорія та практика управління в органах внутрішніх справ.

Предметом дослідження є принципи державного управління, що визначають побудову та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України.

Методами дослідження є система як загальнонаукових методів і прийомів пізнання (діалектичний, системний аналіз, структурно-функціональний тощо), так і спеціальних (формально-логічний, статистичний, соціологічний, включаючи анкетування співробітників органів внутрішніх справ). Використовувався догматичний аналіз чинного законодавства, яке регулює організацію і діяльність органів внутрішніх справ України. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 2.1). Автор спирався на аксіологічний і системний підходи при дослідженні соціальних систем (підрозділи 1.1, 2.2). Реальний ефект комплексного, системного підходу полягає в проникненні нових ідей і принципів в сучасне наукове мислення під впливом задач, методів і форм наукового пізнання. У проблемі принципів державного управління виділяють взаємопов'язані і взаємообумовлені аспекти: онтологічний, що розкриває генезис принципів, їх взаємозв'язок з природою, сутністю, місцем і роллю, яку вони відіграють (підрозділ 1.1); такий розгляд сприяє виявленню підстав, об'єктивних передумов, необхідних для систематизації принципів державного управління (підрозділ 1.2); гносеологічний, пов'язаний з аналізом характеру принципів, мовою, логікою і структурою їх адекватної наукової інтерпретації; методологічний, який показує роль принципів у теоретичній і практичній діяльності людей у галузі державного управління (розділ 2, 3), їх значення як інструменту перетворення державно-управлінських явищ, умови і способи їх дієвого застосування в управлінській практиці.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше на рівні кандидатської дисертації розглянуто принципи державного управління як систему основоположних начал управління з позицій аксіологічного та системного підходів, досліджено з позицій теорії управління питання співвідношення принципів права і управління, проаналізовано джерела формування принципів управління, здійснено системний підхід до формування системи організаційних принципів удосконалення організаційних структур соціальних систем, зокрема ОВС, що дозволило поглянути на цю проблему комплексно.

Як результат проведеного дослідження його наукову новизну відображають основні положення:

1. Дістало подальший розвиток визначення поняття принципів державного управління. Принципи державного управління пропонується розглядати як об'єктивно зумовлені нормативні

начала, що є своєрідним відображенням законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, в основному закріплені в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління та визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління.

2. Конкретизовано сутність принципів управління. Основними властивостями принципів управління є їх закріплюваність в юридичних актах і організаційна нормативність, причому, в принципах права відображаються основні взаємозв'язки, закономірності й відносини управління, а закономірності розвитку права використовуються для вдосконалення управління.

3. Удосконалено модель системи принципів державного управління. Обґрунтована класифікація принципів управління за критеріями конкретизації складових частин управління (системи і структури) і розробки принципів складових частин управління. Запропоновано поділ структурно-організаційних на принципи побудови та вдосконалення організаційної структури.

4. Вперше запропоновано визначення поняття принципів вдосконалення організаційних структур соціальних систем як об'єктивно зумовлених нормативних начал, що є своєрідним відображенням законів організації соціальних систем, суспільного розвитку, закономірностей управління у вигляді керівних правил, які визначають вимоги до організаційної структури, з метою її вдосконалення та відповідно до яких вона повинна змінюватися для вирішення суперечностей та проблем, що існують або виникають на шляху досягнення мети.

5. Вперше запропонована система принципів удосконалення організаційної структури соціальних систем, яка являє собою програму планомірного вирішення завдань удосконалення організаційних структур. Система складається з 26 основних принципів, які визначають тактику вирішення завдань удосконалення організаційних структур.

6. Дістали подальшого розвитку теоретичні засади вдосконалення організаційних структур і процесів управління в органах внутрішніх справ, враховуючи правові та соціальні пріоритети в Україні. Пропонується в подальшому реформуванні органів внутрішніх справ враховувати положення, відповідно до якого міськрайлінорган внутрішніх справ є головною ланкою системи МВС України, на яку покладено виконання функцій соціального замовлення на певній території.

7. Дістали подальшого розвитку методологічні пропозиції щодо впровадження в організацію і діяльність органів внутрішніх справ перетворень і нововведень. Обґрунтована необхідність розробки нового положення стосовно організаційно-штатної роботи, де були б передбачені всі стадії впровадження нововведень в організаційні структури і наведені методи, засоби і заходи здійснення цієї роботи в органах внутрішніх справ, вироблений механізм здійснення вдосконалення організаційної структури підрозділу з ініціативи міськрайлінорганів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в розробці рекомендацій і пропозицій організаційно-правового характеру щодо удосконалення побудови організаційних структур органів внутрішніх справ на основі науково обґрунтованих принципів державного управління. Окремі висновки і положення дисертаційного дослідження можуть бути використані для подальшого вивчення загальних і спеціальних питань теорії управління, удосконалення структури органів державного управління, в навчальному процесі при підготовці навчально-методичних матеріалів з курсів “Адміністративне право”, “Управління в органах внутрішніх справ”, “Основи менеджменту”, стати основою для підготовки проектів нормативних актів, розроблена система принципів удосконалення організаційних структур соціальних системи може стати стандартом для визначення шляхів удосконалення організаційних структур.

Особистий внесок здобувача. Всі сформульовані в дисертації положення та висновки обґрунтовані на базі особистих теоретичних та практичних досліджень автора. У співавторстві видано 1 наукову статтю, в якій дисертації належать пропозиції щодо основ зміцнення державної дисципліни. У дисертації ідеї та розробки, що належать співавтору статті не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Матеріали дослідження обговорювалися на кафедрі адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС в Запорізькому юридичному інституті МВС України.

Результати дослідження, що включені до дисертації, оприлюднювались її автором на міжнародній науково-практичній конференції “Адміністративно-правові та кримінологічні аспекти діяльності органів внутрішніх справ прикордонних районів” 25-26 травня 2000 року (м. Луганськ) та міжнародній науково-практичній конференції “Проблеми взаєморозуміння, співпраці та взаємодії органів охорони правопорядку з населенням” 20-22 червня 2000 року (м. Донецьк).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені у 5 наукових статтях, які надруковано у наукових фахових виданнях України.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, що включають сім підрозділів, висновків (обсяг – 200 сторінок), списку використаних джерел (277 найменувань) і додатку (обсяг – 5 сторінок). Загальний обсяг дисертації становить 227 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

Перший розділ “Принципи державного управління: загальна характеристика” містить два підрозділи, які присвячені визначенню вихідних теоретичних положень щодо поняття, ознак та сутності принципів державного управління, їх співвідношення з правовими принципами, систематизації принципів державного управління.

При дослідженні принципів управління автором проаналізовано роботи таких вчених України, як В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.В. Зуй, С.В. Ківалова, А.П. Ключниченка, Л.В. Коваля, М.І. Козюбри, В.М. Колпакова, А.Т. Комзюка, Ю.Ф. Кравченка, Є.Б. Кубка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, М.Ф. Орзіха, В.П. Петкова, В.М. Плішкіна, В.Ф. Сіренка, М.М. Тищенко, О.В. Фандалюка, М.В. Цвіка, В.В. Цветкова, Г.В. Щокіна, О.Н. Ярмиша та інших; праці закордонних вчених — В.Г. Афанасьєва, Г.В. Атаманчука, С.С. Алексєєва, Ю.П. Аверіна, А.А. Богданова, В.З. Веселого, О.О. Дейнеки, Б.М. Лазарева, А.Е. Луньова, В.Д. Малкова, В.Д. Могилевського, В.С. Нерсисянца, Ю.О. Тихомирова, Г.О. Туманова, А. Файоля, В.І. Франчука, Р.І. Халфіної, Ц.О. Ямпольської, Г.С. Яковлева та інших.

При розгляді поняття і визначення принципів управління звертається увага на різне трактування вченими сутності та значення принципів управління.

Розглядаючи різні погляди щодо принципів управління визначено, що вони є встановленими людьми правилами поведінки, якими користуються різні суб'єкти управління (суб'єктивна категорія), також вони відображають об'єктивно існуючі зв'язки і залежність різних аспектів, елементів і сторін в управлінських відносинах (об'єктивна категорія). Отже, принципи управління — це зовсім не положення, якими керуються суб'єкти на власний розсуд. Як зазначає автор, в якості основних начал управління можуть виступати тільки положення, які відображають існуючі взаємозв'язки і залежності в управлінських відносинах. При такому розумінні принципи управління вже не можуть бути розглянуті лише як довільні управлінські установки суб'єктів управління.

Враховуючи спрямованість і роль принципів в управлінській практиці, сформульовані вимоги до них: 1) ними повинні бути положення, які є досить точним відображенням об'єктивних передумов: зв'язків і залежностей різних елементів в управлінських відносинах; 2) положення, які є відображенням дій необхідних для створення умов певної події по досягненню цілі управління; 3) положення, що претендують на роль принципів управління повинні мати зручні для практичного застосування форми вираження.

Безумовно, ці положення повинні бути сформульовані у вигляді керівних правил, норм поведінки, закріплені у наукових концепціях, щоб ними могли користуватися на практиці суб'єкти управління. Зміст цих положень повинен відображати якісні й істотні управлінські зв'язки в системі. При цьому між конкретним змістом і формою вираження цих управлінських начал існує такий зв'язок, що жоден аспект не може бути заздалегідь виділений як пріоритетний. Ці характеристики мають розглядатись тільки одночасно і в єдності. Ігнорування однією з цих складових, спроба виділити головне, значуще в їх змісті приводить до втрати методологічного значення і ролі основних управлінських начал.

Значну увагу приділено питанню джерел формування принципів державного управління до яких автор відносить закони і закономірності, які існують в управлінні.

Істотним механізмом забезпечення стійкого функціонування соціальних систем, а разом з тим і найважливішим джерелом формування принципів виступає система соціальних цінностей і потреб.

Принципи управління визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління. У принципах управління знаходять своє вираження основні вимоги, що пред'являються до побудови органів управління і методів здійснення функцій управління.

В роботі дістало подальшого розвитку сформульоване автором визначення принципів державного управління.

Аналізуючи співвідношення принципів управління і права, автор дійшов до висновку, що і принципи права, і принципи управління своїм джерелом мають ціннісні основи суспільства, відображають істотні і стійкі аспекти його розвитку.

На рівні загальноправових принципів і загальних принципів управління існує якісний, об'єктивно зумовлений зв'язок, який полягає в тому, що загальні принципи управління є специфічним відображенням вимог правових начал в управлінській діяльності.

Виходячи з аналізу наведених у роботі факторів, зроблено висновок, що принципи права і управління, зберігаючи свою специфіку, перебувають у динамічному взаємозв'язку, активно впливають одне на одного.

Важливим завданням для формування цілісної картини щодо принципів управління є питання про їх систематизацію.

У роботі розглядаються різні підходи авторів до систематизації принципів державного управління. Існує декілька варіантів поділу і засад їх систематизації. Основними є поділ на загальні (соціально-політичні, суспільно-політичні, організаційно-політичні або просто політичні) та спеціальні (організаційно-технічні, організаційно-технологічні тощо). Деякі дослідники другу групу поділяють на принципи побудови системи управління і принципи функціонування.

Проаналізувавши існуючі точки зору на систематизацію і види принципів державного управління, автор дійшов до висновку про недоцільність розділення принципів на принципи побудови системи управління і принципи функціонування (діяльності), тому що побудову і функціонування визначають як загальні, так і інші принципи, відокремити які за такими критеріями дуже складно. Такий висновок виходить із сутнісних ознак самого феномена управління, як логічної абстракції, направленої на пошук оптимальної організаційної форми досягнення поставленої мети. Саме за допомогою управління йде пошук такої структури апарату, яка при заданих умовах спроможна ефективно реалізувати поставлені завдання.

Аналізуючи класифікацію принципів управління, запропоновану Г.В. Атаманчуком, Н.Р. Нижник та іншими вченими-управлінцями, зроблено висновок, що практично управління пішло шляхом конкретизації складових частин управління (системи і структури) і розробки їх принципів.

Разом з тим сучасна модель системи принципів не є досконалою. Так, на думку автора, вона не враховує своєрідність державного управління і тому є незавершеною.

Автор пропонує структурно-організаційні принципи, пов'язані із закономірностями, відносинами і взаємозв'язками організаційної структури державного управління, поділити на принципи побудови і принципи вдосконалення організаційної структури.

Таким чином, зроблено висновок, що принципи державного управління взаємопов'язані й зумовлюють один одного як усередині окремих груп, так і в усій їх сукупності; їх дослідження й використання в практичній діяльності передбачає комплексний підхід; сприйняття принципів як певної системи, в якій місце кожного з них, певною мірою, показує його функціональну роль у пізнанні й характеристиці державного управління.

У **другому розділі** “Організаційна структура органів внутрішніх справ України: принципи побудови” міститься три підрозділи, в яких досліджуються характеристики організаційної структури органів внутрішніх справ, системний підхід до формування принципів побудови та вдосконалення організаційних структур соціальних систем, їх вплив на побудову організаційних структур органів внутрішніх справ.

Уточнюючи поняття “організація”, “структура”, “організаційна структура”, “організаційна структура управління”, даючи загальну характеристику організаційної структури, можна виділити декілька положень, що визначають її значимість: організаційна структура забезпечує координацію всіх функцій управління; структура організації визначає права і обов'язки (повноваження і відповідальність) на управлінських рівнях; від організаційної структури залежить ефективна діяльність організації, її виживання; структура, прийнята в даній конкретній організації, визначає організаційну поведінку її співробітників, тобто стиль управління і якість праці колективу.

При розгляді різних типів організаційних структур відзначаються їх недоліки і переваги.

В органах внутрішніх справ застосовуються наступні основні типи організаційних структур. В управлінні невеликими підрозділами (стройовими підрозділами, відділеннями галузевих служб) застосовується лінійний тип організаційної структури. Функціональний тип використовується при управлінні рівнем більш високого порядку, при керуванні більшою кількістю підлеглих, коли необхідно розподілити обов'язки підлеглих за окремими функціями. Але пануючим є лінійно-функціональний тип організаційної структури, характерний для управління найбільш складними рівнями, до яких в органах внутрішніх справ належать управління МВС України в містах, областях тощо.

Головне для суб'єкта державного управління і його окремих компонентів – знайти в керованих об'єктах важелі і контрольні параметри, а також елементи, впливаючи на які, можна зберігати та оптимізувати стан системи. Також необхідний комплексний підхід, що передбачає управлінську підготовку не тільки власне управлінських кадрів або державних службовців, але і тих, хто знаходиться в керованих об'єктах, орієнтується на впливи і сприймає їх.

Для правильної побудови організаційних структур управління необхідно знати принципи управління, які обумовлюють наявність у даних структурах тих чи інших елементів, зв'язків.

Відштовхуючись від положення, що найбільший вплив на розвиток і вдосконалення організаційних структур має системний підхід, автор керувався двома принциповими особливостями системи: її динамізмом, змінами у часі самої системи та інформаційністю процесів, що відбуваються.

У своєму ставленні до принципів автор виходив з того, що наука управління вивчає загальні та специфічні закони і закономірності управління і виробляє на основі їх пізнання принципи, правила, методи та прийоми управлінської діяльності. Найбільш загальні закони організації систем поділені на три групи: статику, кінематику, динаміку.

Аналізуючи загальні та специфічні закони і закономірності організації систем та соціального управління і визначаючи системи державного управління як органічні системи, елементи якої різноманітні і здатні до безперервного саморозвитку, були запропоновані організаційні принципи побудови і вдосконалення організаційної структури соціальної системи.

В цьому розділі розглянуто структурно-організаційні принципи управління та їх вплив на побудову організаційної структури органів внутрішніх справ України. Це принципи: первинності об'єкта управління; відображення об'єкта в суб'єктах управління; ієрархічності; додатковості; зворотного зв'язку; різноманіття організаційних зв'язків; організаційної забезпеченості функцій; територіально-галузовий; централізації і децентралізації; поєднання колегіальності і єдиноначальності; лінійно-функціональний; подвійного підпорядкування; норми керованості.

У **третьому розділі** “Вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України” міститься два підрозділи, в яких досліджуються методологічні засади та організаційні принципи вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ.

Аналізуючи фактори, що впливають на структуру державного органу, і те, що ймовірнісний характер соціального управління зумовлений необхідністю постійного узгодження і координації різних цілей в керованій системі, автор на основі проведених досліджень пропонує застосувати конкретні заходи щодо вдосконалення організаційної структури управління органами внутрішніх справ, а отже діяльності організації в цілому. При цьому найважливішу роль відіграють нововведення в організацію і діяльність державних органів для задоволення потреб, які виникають у суспільстві.

Значна увага приділяється закономірностям інноваційного процесу і його специфіці в органах внутрішніх справ, тобто цілеспрямованим змінам у функціонуванні органів внутрішніх справ як системи. Розглядаються основні групи факторів, які впливають на характер і спрямованість інноваційного процесу в органах внутрішніх справ: 1. Інформованість щодо нововведень; 2. Зовнішня підконтрольність; 3. Резервні ресурси; 4. Організаційна структура. При розгляді поняття, основних стадій та етапів нововведень, особливостей процесу вдосконалення організації і діяльності органів внутрішніх справ зроблено висновок, що до реформування будь-якої структури і впровадження нововведень треба підходити виважено, здійснюючи процес нововведень поетапно.

Дослідження виявили, що в сучасному управлінні головним у побудові структури є те, яку з трьох видів стратегій обере організація: інновацій, на зменшення витрат або таку, що включає основні риси перших двох. На думку автора, для органів внутрішніх справ необхідно обрати стратегію інновацій для забезпечення ефективності діяльності органів внутрішніх справ на сучасному етапі, що приведе в майбутньому до зменшення витрат, але для впровадження інновацій потрібні резерви, які можна вивільнити шляхом зменшення витрат, особливо в сучасних економічних умовах, або за рахунок додаткового фінансування з боку держави на проведення інновацій. Отже, вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ необхідно проводити за рахунок її спрощення.

На основі узагальнення системного підходу і поглядів вчених з теорії систем і теорії управління розроблена система організаційних принципів удосконалення організаційної структури. До неї автор відносить принципи: забезпечення необхідного ґрунту для змін системи; забезпечення замкненості системи; оптимізації рівнів ієрархії системи; планування нестандартних ситуацій і механізму їх подолання; забезпечення оптимального функціонування кожного рівня структури; оптимальності інформаційних потоків; контролю та корегування управлінських впливів; розробки формалізованої моделі; мінімізації змінних станів системи; оптимізації зростання соціальної системи; оптимізації структури введенням третього елемента; мінімізації управлінського впливу; оптимізації структури введенням об'єкта, який легко керується; оптимізації структури переходом на макрорівень; оптимізації структури переходом на мікрорівень; оптимізації структури тимчасовим поєднанням з іншим об'єктом; оптимізації виконання взаємовиключних дій; визначення стану системи; оптимізації структури шляхом введення додатків; забезпечення трансформації структури управління; необхідності аналізу нововведень; забезпечення "гнучкості" організаційних структур управління; виключення дублювання функцій в організаційних структурах управління; забезпечення відносної рівномірності навантажень на кожний структурний підрозділ; забезпечення максимального ступеня типізації; забезпечення оптимальності структури.

Комплексний підхід до вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ передбачає врахування всієї системи принципів державного управління. В роботі розглянуто реалізацію деяких окремих принципів із системи принципів державного управління в організації і діяльності органів внутрішніх справ. Детальний розгляд реалізації усієї системи принципів державного управління стосовно вдосконалення організації і діяльності органів внутрішніх справ може бути предметом для подальшого дослідження. Тільки поєднання всіх аспектів розвитку сучасної теорії управління дозволить створити ефективну систему державних органів і, зокрема, органів внутрішніх справ України.

Як практичне відбиття аналізованої концепції системи організаційних принципів вдосконалення організаційних структур соціальних систем автор обґрунтовує таке положення. Вдосконалюючи ту або іншу організаційну структуру, необхідно точно визначити, по-перше, на вирішення яких суперечностей і проблем в системі спрямовані ці зміни; по-друге, на які елементи і яких соціальних систем можуть вплинути ці зміни; по-третє, які соціальні результати, з погляду організаційного розвитку конкретних соціальних систем, очікуються. Безумовно, повинні бути враховані й інші чинники, пов'язані із змінами в організаційній структурі та закріпленням цих змін у нормативних актах. Ігнорування теоретико-організаційних аспектів принципів управління може призвести до результатів прямо протилежних тим, на які розраховували.

Значну вагу при формулюванні висновків і пропозицій проведеного дослідження відіграли дані анкетування 100 осіб керівного складу міськрайлінорганів внутрішніх справ різних регіонів України, які стосувалися питань удосконалення організаційної структури.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснене теоретичне узагальнення і подане нове визначення організаційних основ підвищення ефективності функціонування органів внутрішніх справ шляхом реалізації принципів державного управління, пропонується нове вирішення проблем оптимізації організаційних структур органів внутрішніх справ України.

Тривалий час у вітчизняній науці проблеми, пов'язані з теорією організації і організаційних принципів управління, не досліджувалися, а розглядалися переважно суспільно-політичні принципи державного управління та принципи управлінської діяльності, що у повному обсязі не розкриває їх сутності, особливо їх значення для побудови оптимальних організаційних структур.

Традиційний підхід до визначення побудови організаційної структури органів внутрішніх справ склався за часів тоталітарного режиму, коли основною метою були захист державних інтересів і майна, забезпечення жорсткого адміністрування у державному управлінні. Був розвинений традиційно централізований підхід зі значним суб'єктивним впливом на визначення

структур органів державного управління. Сучасний стан державного управління засвідчує, що структури органів державної виконавчої влади будуються на основі певних застарілих шаблонів, що робить ці структури далекими від раціональних.

Необхідність нових наукових розробок та інноваційних підходів до управління обумовили питання, що розглядалися при дослідженні сучасних принципів державного управління як методологічної основи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України.

Основні наукові і практичні результати проведеного дослідження можуть бути сформульовані у вигляді положень, узагальнень, висновків і пропозицій:

1. Принципи управління можуть виникати стихійно, з емпіричного досвіду, або ж формулюватися свідомо і на рівні теоретичних концепцій, набуваючи тим самим характеру наукових принципів, які мають служити гарантом оптимальності управлінських рішень щодо об'єкта управління.

2. Головною, визначальною властивістю принципів управління є їх змістовна подвійність, організаційна нормативність та можливість закріплення в юридичних актах.

3. Принципи державного управління пропонується розглядати як об'єктивно зумовлені нормативні начала, що є своєрідним відображенням законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, в основному закріплені в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління та визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління.

4. Принципи державного управління можуть бути систематизовані і класифіковані за різними основами і ознаками. Головна основа розподілу принципів у вказаній сфері відносин – це їх класифікація шляхом конкретизації складових частин управління (системи і структури) і розробка принципів складових частин управління. Залежно від цієї ознаки пропонується розподіл принципів управління на три групи: загальні, структурні, спеціальні та інші.

5. Запропоновано поділ структурно-організаційних принципів на принципи побудови та вдосконалення організаційної структури. Така модель системи принципів у сфері управлінських відносин більш повно відображає складність управлінських процесів, комплексність управління та кількість практичних важелів впливу на кінцевий результат управління.

6. В організаційних структурах, у тому числі і державного управління, використовуються організаційні основи, які формують відповідні типи структур. У розпорядженні проектувальників організаційної структури управління або окремих її підсистем є немало організаційних основ, які при врахуванні об'єктивних і суб'єктивних умов і чинників здатні підтримувати цю структуру в гармонійному і дійовому стані. До факторів, що впливають на характер організаційних структур і

шляхи їх удосконалення, безпосередньо і насамперед відносять організаційні принципи управління.

7. Організаційні принципи вдосконалення організаційних структур соціальних систем – це об'єктивно зумовлені нормативні начала, що є своєрідним відображенням законів організації соціальних систем, суспільного розвитку, закономірностей управління у вигляді керівних правил, які визначають вимоги до організаційної структури, з метою її вдосконалення та відповідно до яких вона повинна змінюватися для вирішення суперечностей та проблем, що існують або виникають на шляху досягнення мети.

8. Розроблена система організаційних принципів вдосконалення організаційної структури може бути використана як програма планомірного вирішення завдань удосконалення організаційних структур. Система складається з 26 основних принципів, які визначають тактику вирішення завдань удосконалення організаційних структур.

9. На основі розгляду методологічних засад удосконалення організаційних структур органів внутрішніх справ зроблено висновок, що необхідна розробка нової інструкції стосовно організаційно-штатної роботи, де врахувати всі стадії впровадження нововведень щодо організаційної структури і навести методи, засоби і заходи здійснення цієї роботи, передбачити механізм здійснення вдосконалення організаційних структур з ініціативи міськрайлінорганів внутрішніх справ.

10. Аналіз принципів побудови і вдосконалення організаційних структур, причин і умов, що викликають відхилення управлінської практики органів внутрішніх справ від вимог відповідних принципів, дозволив прийти до ряду висновків щодо побудови і вдосконалення організаційної структури, оптимальної структурної форми апарату управління та управлінської діяльності органів внутрішніх справ:

- в основу реформування органів внутрішніх справ покласти положення, відповідно до якого міськрайлінорган внутрішніх справ є головною ланкою системи МВС України, на яку покладено виконання функцій соціального замовлення на певній території;

- поки не буде розроблений реальний механізм договору між громадами і державною адміністрацією недоцільно створювати підрозділи муніципальної міліції, тому що є можливість перетворення її на інструмент місцевого адміністративного диктату;

- необхідно знайти оптимальне співвідношення централізації і децентралізації функцій, що дає змогу нейтралізувати, з одного боку, відомчі тенденції, а з іншого - місцеві.

- важливим завданням у справі вдосконалення управління в органах внутрішніх справ є спрощення організаційних структур;

- сліпе копіювання організаційних структур позбавлене сенсу. Для структури міськрайліноргану внутрішніх справ дуже важливим є цілий ряд зовнішніх об'єктивних чинників,

врахувавши які можна визначати ефективність роботи органів внутрішніх справ на певній території, ввести категорії складний і нескладний тип району і типові організаційні структури для них, з визначенням штатного розкладу і можливістю змін структури на розсуд керівника міськрайліноргану, погодженим з керівництвом ГУМВС-УМВС;

- пропонується в Закон України “Про міліцію” і закони щодо організації і діяльності інших правоохоронних органів ввести вимогу чи принцип достатнього рівня нововведень, які б сприяли виявленню істини при розслідуванні злочинів і водночас забезпечували охорону прав і законних інтересів громадян на сучасному рівні;

- вся робота по впровадженню нововведень в організацію і діяльність органів внутрішніх справ потребує ретельної підготовчої роботи фахівців галузевих служб у теорії і практиці впровадження нововведень, тому необхідно розробити єдиний механізм, який передбачав би конкретизацію стадій і суб’єктів впровадження нововведень. При цьому виникає необхідність створення методик, пристосованих до специфіки функціонування і критеріїв оцінки діяльності органів внутрішніх справ;

- якщо вдосконалювати організаційні структури тільки тоді, коли організаційні проекти впроваджуються з ініціативи МВС і не вирішувати щоденно проблеми, які виникають у процесі функціонування організаційних структур, то вони залишаться аморфними і організаційні проблеми будуть тільки накопичуватися. В цій ситуації побудувати структуру, яка відповідає вимогам демократичної, правової держави, дуже складно, тому що це буде тільки процес копіювання існуючих структур, або метод “спроб і помилок” на рівні МВС;

- доцільно при УМВС, УМВСТ ввести посаду менеджера – фахівця в галузі управління щодо вдосконалення організаційних структур, в обов’язки якого входило б вивчення, узагальнення та впровадження в повсякденну роботу підрозділів передових форм і методів організації роботи; вивчення, узагальнення і підготовки обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення організаційних структур, службової діяльності; підготовки змістовних матеріалів та пропозицій, на підставі яких можливе прийняття ефективних нормативних актів з боку владних структур держави та органів місцевого самоврядування.

Окремі висновки і положення дисертаційного дослідження можуть бути використані для подальшого вивчення загальних і спеціальних питань вдосконалення організації і діяльності органів внутрішніх справ та державного управління, в навчальному процесі при підготовці навчально-методичних матеріалів, стати основою для розробки проектів нормативних актів.

Висвітлення в дисертації вказаних напрямків не претендує на вирішення всіх питань цієї складної проблеми. Дослідження присвячене переважно розгляду теоретичних аспектів побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України. В цілому ця актуальна проблема потребує підвищеної уваги з боку теорії і практики управління.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Кунєв Ю.Д. Теоретичний аспект впровадження нових розробок в організацію і діяльність органів внутрішніх справ // Вісник Запорізького юридичного інституту.— 2000.— №1.— С. 101-112.
2. Кунєв Ю.Д. Взаємодія органів внутрішніх справ і громадських формувань з охорони громадського порядку як елемент державного управління у сфері правоохоронної діяльності // Зб. наук. статей Донецького інституту внутрішніх справ при Донецькому національному університеті №2.— Ч.1: “Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності”.— Донецьк: ДІВС МВС України, 2000.— С. 108–117.
3. Кунєв Ю.Д. Основні аспекти організуючого впливу принципів державного управління на цілі органів внутрішніх справ // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України.— 2000.— Спеціальний випуск.— С. 255–263.
4. Кунєв Ю.Д. Організаційні принципи вдосконалення організаційних структур соціальних систем // Вісник Запорізького юридичного інституту.— 2000.— №3.— С. 147–161.
5. Петков В.П., Кунєв Ю.Д. Проблема взаємозв'язку між зниженням державної дисципліни і зростанням рецидивної злочинності // Вісник Запорізького юридичного інституту.— 1998.— №1.— С. 63–71.

Кунєв Ю.Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право. – Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2001.

Дисертацію присвячено сутності та змісту принципів державного управління, що визначають побудову та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України. Визначено джерела формування принципів державного управління. Дістало подальший розвиток визначення принципів управління. Конкретизована сутність принципів управління. Обґрунтована запропонована систематизація принципів державного управління.

Розглянуто особливості реалізації принципів державного управління в побудові організаційних структур органів внутрішніх справ України. Запропоновано систему

організаційних принципів удосконалення організаційної структури соціальної системи. На основі аналізу змісту принципів управління пропонуються нові рішення стосовно структурної побудови і функціонування органів внутрішніх справ України. Внесено методологічні пропозиції щодо впровадження в організацію і діяльність органів внутрішніх справ перетворень і нововведень.

Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення управління органами внутрішніх справ України.

Ключові слова: державне управління, принципи, принципи державного управління, органи внутрішніх справ, організація, організаційна структура, соціальна система.

Кунев Ю.Д. Принципы построения и совершенствования организационной структуры органов внутренних дел Украины: общетеоретические аспекты государственного управления. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления, административное право и процесс, финансовое право. – Национальный университет внутренних дел, Харьков, 2001.

Диссертация посвящена сущности и содержанию принципов государственного управления, которые определяют построение и совершенствование организационной структуры органов внутренних дел Украины. Определены источники формирования принципов государственного управления. Получило дальнейшее развитие определение принципов управления. Конкретизирована сущность принципов управления. Обоснована предложенная систематизация принципов государственного управления.

Особое внимание обращено на то, что научно-практический потенциал принципа управления выводит их на уровень наивысшего достижения науки управления, становится тем знанием, которое должно служить гарантом оптимальности управленческих решений относительно объекта управления.

Рассмотрены особенности реализации принципов государственного управления в построении организационных структур органов внутренних дел Украины. На основании анализа содержания принципов управления предлагаются новые решения относительно структурного построения и функционирования органов внутренних дел Украины. Внесены методологические предложения относительно внедрения в организацию и деятельность органов внутренних дел преобразований и нововведений.

В диссертации приведено теоретическое обобщение и новое решение научной задачи повышения эффективности функционирования органов внутренних дел путем теоретического обоснования практической реализации принципов государственного управления. Решение проблем совершенствования организационных структур органов внутренних дел предлагается

осуществлять на основе принципов государственного управления и, в частности, предложенной системы организационных принципов совершенствования организационных структур социальных систем. Она основана на постепенном анализе задания, выявлении, изучении и преодолении противоречий. Система состоит из принципов, которые описывают основные пути решения заданий по совершенствованию организационных структур. Это не заменит знаний и умений, но опишет тактику решения заданий по совершенствованию организационных структур.

В качестве практического применения анализируемой концепции системы организационных принципов совершенствования организационных структур социальных систем обосновывается положение, что, совершенствуя организационную структуру или, внедряя нововведения, необходимо выполнять все стадии процесса нововведений, точно определить: во-первых, на решение каких противоречий в системе направлены изменения; во-вторых, на какие элементы каких социальных систем могут повлиять изменения; в-третьих, какие социальные результаты ожидаются. Безусловно, должны быть учтенные и другие факторы, связанные с изменениями в организационной структуре и закреплением этих изменений в нормативных актах. Игнорирование теоретико-организационных аспектов принципов управления может привести к результатам прямо противоположным тем, на которые рассчитывали.

Сформулированы предложения и рекомендации относительно совершенствования управления органами внутренних дел Украины.

Ключевые слова: государственное управление, принципы, принципы государственного управления, органы внутренних дел, организация, организационная структура, социальная система.

Kunev Yu. D. Principles of construction and perfection of the organizational structure of the law enforcement bodies of Ukraine: general theoretic aspects of state government. – Manuscript.

Thesis for the candidate's degree of Sciences (jurisprudence) on speciality 12.00.07 – theory of management, administrative law and process, financial law. – National university of Internal Affairs, Kharkov, 2001.

Thesis is dedicated to the essence and maintenance of the principles of state government, which determine the construction and the perfection of organizational structure of the law enforcement bodies in Ukraine. The sources of the formation of state government principles are defined. The further development of the determination of the principles of management, the essence of the principles of management, the offered systematization of the principles of state government are defined.

The peculiarities of realization of the principles of state government in construction of organizational structures of law enforcement bodies of Ukraine are considered. The system of organizational principles of perfection of the organizational structure of the social system is offered. New decisions concerning the structural construction and functioning of law enforcement bodies of Ukraine are offered on the basis of

analysis of the maintenance of the principles of management. The methodological suggestions concerning the application of the transformations and innovations to the organization and activity of law enforcement bodies of Ukraine are introduced.

The suggestions and recommendations concerning the perfection of the management of law enforcement bodies of Ukraine are formulated.

Key words: State government, principles, principles of state government, law enforcement bodies, organization, organizational structure, social system.

Здано до набору 15.03.01. Підписано до друку 17.03.01. Формат 60x90/16.

Папір типографський №1. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим.

Зам. №____. Вид. №____. Комп'ютерний набір Microsoft Word for Windows'98.

Запорізький юридичний інститут МВС України. 69006, м. Запоріжжя, Північне шосе, 113.