

ВСТУП

Кваліфіковане управління органами внутрішніх справ можливе тільки в умовах добре організованої системи, відпрацьованих технологій та ідентичності інформаційного забезпечення. Створення фактично нових органів внутрішніх справ, які діють на основі законодавства суверенної держави, оновлення особового складу органів внутрішніх справ, яке відбулося за роки незалежності, виникнення нових складних завдань, що повинні вирішувати органи внутрішніх справ, розвиток міжнародного співробітництва, необхідність удосконалення роботи з персоналом – викликами необхідність новітніх досліджень проблем теорії, практики і шляхів удосконалення управління в органах внутрішніх справ в сучасних умовах. Для удосконалення процесів управління в органах внутрішніх справ велике значення мають опанування інформацією щодо передових прийомів й методів управління, вивчення вітчизняного й зарубіжного досвіду, сучасного й минулого. Знання основ управління в органах внутрішніх справ потрібне не тільки керівникам різних рівнів, а й усім іншим працівникам, яким, враховуючи специфіку їх обов'язків, належить знати норми соціального управління, своє місце в «ієрархії» управлінського процесу, тобто свої функціональні обов'язки і методи їх реалізації, правила спілкування з людьми, порядок виконання функцій представника влади.

У зв'язку з означеними обставинами викладання навчальної дисципліни «Основи управління в органах внутрішніх справ» є вельми актуальним. Метою даної дисципліни є:

– допомога курсантам і студентам в оволодінні необхідним понятійним апаратом, який дозволяє мати уявлення про особливості управління в органах внутрішніх справ; про систему органів внутрішніх справ України; особливості управління персоналом органів внутрішніх справ України;

– сприяння розвитку логічного мислення шляхом проведення заходів, необхідних для вдосконалення управлінської діяльності органів внутрішніх справ України; визначення шляхів удосконалення системи органів внутрішніх справ України;

– прищеплення навичок самостійного вивчення матеріалу з використанням довідкової, методичної і спеціальної літератури.

Модуль «Організація роботи підрозділів слідства та дізнання» має на меті допомогти курсантам та студентам уявити основні положення, пов'язані з організацією та функціонуванням органів досудового слідства та дізнання.

Посібник підготовлений фахівцями Харківського національного університету внутрішніх справ у рамках програми МВС України «Університетський підручник».

ПЕРЕДМОВА

Перший міф науки управління є в тому, що вона існує.

(Закон Хеллера)

Жодна людина не може претендувати на одноосібне володіння істиною.

(Протагор)

Скільки існує людство, стільки існує й соціальне управління. Можливо, тільки Робінзон Крузо, відомий герой славнозвісного одноіменного твору Д. Дефо, перебуваючи на безлюдному острові, ніким не управлявся, але і він з появою П'ятниці перетворився в суб'єкт управління. Людина, перебуваючи в суспільстві, не може бути вільною від управлінського впливу держави, суспільства, безпосередніх керівників, колективу, в якому працює.

Мислителі античності, середньовіччя і Відродження, видатні економісти XVIII–XIX ст., соціалісти-утопісти, основоположники теорії соціалістичних перетворень пропонували свої підходи до проблеми вдосконалення суспільства, суть яких в основному зводилась до реформи управління державою і економікою, революційного перерозподілу власності і влади, створення найбільш оптимального, на їх погляд, механізму управління суспільством, розробки проєктів державного устрою, формування вимог, яким повинні відповідати державні та місцеві керівники.

Відштовхуючись від спрямованих у майбутнє умоглядних конструкцій суспільного ладу, осмислення проблем управління поступово набуло реалістичного і виразно прагматичного характеру, внаслідок чого утворилася одна з найактуальніших галузей сучасного наукового знання – *теорія управління*.

Кваліфіковане управління можливе тільки в умовах добре організованої системи, відпрацьованих технологій та ідентичності інформаційного забезпечення.

Перші спроби власне наукового підходу до управління виробничим процесом були відзначені в Англії вже у перші десятиріччя XIX ст., коли стали виникати великі підприємства. На початкових стадіях кооперації праці загальне керівництво здійснював найбільш досвідчений і вмільний працівник, який продовжував виконувати і свої виробничі обов'язки. Разом із зростанням обсягів виробництва і ускладненням виробничих обов'язків управління виділяється в окрему функцію. Уже в першій половині XIX ст. головною фігурою в організації виробництва стає управляючий, професійний керівник, який займається комплексом питань: організаційними, економічними, технологічними, соціальними та іншими, без вирішення яких неможливе розширення виробництва. На більш високих стадіях виробництва першому керівникові допомагають інші керівники, обов'язки яких визначаються на основі розподілу праці: деякі займаються інженерним забезпеченням виробництва (служби головного технолога, енергетика, механіка і т.п.), їх очолює головний інженер, інші, на чолі з головним бухгалтером – контролем та обліком матеріальних ресурсів і фінансів, треті – питаннями кадрового забезпечення, четверті – соціальною і виховною роботою. Виникають й інші функціональні служби, які мають своє безпосереднє управління.

Головний обов'язок першого керівника полягає в тому, щоб забезпечити чітку координацію і загальну направленість діяльності усіх складових структур, і через них – здійснювати управління системою в цілому.

Процес формування управління як науки, галузі самостійних досліджень був викликаний необхідністю застосування найбільш ефективних методів управління в процесі організації виробництва, конкурентною боротьбою «за місце під сонцем» на світовому ринку, потребами великого бізнесу, розвитком розподілу функцій, відповідальності й повноважень у державному механізмі. Початком визнання управління як науки вважають вихід в 1911 р. книги американського інженера Ф.У. Тейлора (1854–1915 рр.) «Принципи наукового управління».

Фредерік Тейлор основну увагу приділив підбору і розміщенню кадрів, організації місця праці, обліку часу на трудову операцію, раціоналізації трудових операцій, розробці рекомендацій щодо підвищення ефективності праці шляхом застосування технічних засобів (конвеєру), суспі-

льних форм оплати праці і шляхом її нормування при контролі. *Науковий менеджмент*, або «тейлоризм», був суттєвим нововведенням в організації праці. Однак цей метод не завжди забезпечував успіх, були й великі поразки.

У 30-ті XX ст. роки соціолог Елтон Майлз провів видатне дослідження на підприємстві «Вестерн електрик компанії» у Чикаго, де виробництво продукції, не зважаючи на впровадження тейлорівських методів, не налагоджувалося. Під час дослідження виявилось, що стимул до праці і, відповідно, до її ефективності з'являється у співробітників тоді, коли вони відчувають увагу до себе і повагу до своєї праці. На основі цього виникла модель «людські відносини», яка мала особливо багато послідовників у Європі після закінчення другої світової війни. Введення цільового менеджменту, групового навчання і робочих нарад, а потім й інших форм залучення співробітників до управління організацією починається саме з цієї моделі.

Американський соціолог Е. Мейо вивчав соціально-психологічні аспекти управління. Використання неформальних відносин в управлінні за його рекомендаціями сприяло організації соціальних груп, які мають єдину мету і спільно діють заради її досягнення.

Німецький соціолог М. Вебер розробляв положення «раціонального управління», яке зводилось до детального розподілу праці, жорстокої ієрархії управління з встановленням рівнів відповідальності, регламентації кожної виробничої дії та постійного нагляду за технологічним процесом. П. Друкер, американський економіст, надавав особливого значення досвіду управління, професійним навикам і вмінням, використанню в управлінні досягнень точних наук, зокрема математики і кібернетики.

Наукові розробки в галузі управління цих та інших вчених передбачали таку організацію роботи підприємств, щоб кожний елемент нововведень приносив вигоду власному підприємству.

Застосування загальних принципів, функцій, методів управління в окремих сферах діяльності людей призвело до появи численних галузевих теорій управління: управління виробництвом, управління технологіями, управління фінансами, управління соціальною роботою, управління збройними силами та ін.

Основне питання, яке може нині поставити наука управління, – це питання про те, чому вона виявилася розірваною на дві, що стали майже антиподами, частини: науку й управління? Чому в свідомості мільйонів вона відклалась як набір професійно-технологічних рецептів з управління в основному виробництвом, в той час як саме наше суспільство пережило, та й продовжує переживати справжню трагедію через перетворення науки управління суспільством у щось прикладне?

Наука управління і практична реалізація її здобутків у розвинутих демократичних країнах знайшли досить широке застосування. В Україні вони проходять період становлення, але вже можна констатувати, що в межах правоохоронної діяльності зародився новий напрямок – управління правоохоронною системою, зокрема управління органами внутрішніх справ.

З моменту проголошення незалежності Україна опинилась у нових соціально-економічних і політичних умовах, вона створює своє власне правове поле. Перед молодою державою виникла необхідність розробки наукових основ розвитку державного управління, а отже й управління в сфері правоохоронної діяльності. У міру розширення сфери діяльності правоохоронної системи, ускладнення криміногенної ситуації, поглиблення розподілу праці за функціональними і посадовими ознаками набуває все більшого значення управління і організація праці в органах внутрішніх справ.

У 70-80-х рр. XX ст. в СРСР з'явилися перші роботи з теорії управління в органах внутрішніх справ¹. Але дослідженням того періоду був притаманний абстрактно-теоретичний підхід. Вони були слабо пов'язані з реальною практикою органів внутрішніх справ, ґрунтувалися на ідеології КПРС і статичному законодавстві СРСР, висвітлювали головним чином завдання і функції центрального апарату МВС СРСР і зовсім не враховували специфіки діяльності місцевих органів внутрішніх справ у союзних і автономних республіках, краях і областях. Та по-іншому не могло й бути, тому що органи внутрішніх справ союзних республік, і Української РСР у тому числі, перебували в повно-

¹ Див.: Основы управления в органах внутренних дел / под ред. А.П. Коренева. — М., 1988; Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. — М., 1990; Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. — М., 1981 та ін.

му підпорядкуванні партійних органів і МВС СРСР. Із МВС СРСР надходили усі організаційні розпорядження, управлінські рішення по усіх напрямках діяльності, здійснювалося фінансування, розподіл штатів і матеріально-технічне постачання. Фактично органи внутрішніх справ союзних республік були підпорядковані жорсткій управлінській структурі НКВС-МВС СРСР. Навіть з такого дрібного питання, як перестановка штатної одиниці із одного відділу УВС в інший, авторові в ролі начальника галузевого управління МВС УРСР, а потім начальника обласного управління внутрішніх справ неодноразово доводилося звертатися в оргштатний відділ ГУК МВС СРСР.

У наукових працях, написаних у минулі десятиліття на основі узагальнення досвіду управління підрозділами внутрішніх справ, відсутній елемент об'єктивного аналізу принципів, методів, структури управління і самого об'єкта управління¹.

Ще однією характерною рисою досліджень щодо організації діяльності органів внутрішніх справ було те, що в них недостатньо висвітлено досвід поліції дореволюційних часів і не враховано досвід управління поліцейськими системами в зарубіжних країнах. Звичайно, не можна сліпо впроваджувати в роботу органів внутрішніх справ України зарубіжні системи управління поліцейськими органами, але їх необхідно знати, так само, як грамотному, сучасному керівнику, кожному працівнику органів внутрішніх справ необхідно знати практику охорони громадського порядку на території України у минулі часи.

Слід віддати належне вченим, в тому числі українським дослідникам І. П. Голосніченку, М. М. Дорогих, А. В. Ковалю, В. Д. Опришку, О. С. Панченку, В. М. Плішкіну, В. Д. Суцєнку та іншим, які розробляли теоретичні і методичні основи управління в органах внутрішніх справ і зробили те, що могли зробити в умовах тоталітарної системи під наглядом жорсткої цензури.

В кінці XX – на початку XXI ст.ст. проблемами теорії управління, її втілення в діяльність правоохоронних органів і, зокрема, органів внутрішніх справ, активно займалися і продовжують дослідження такі вчені як

¹ Див., напр.: Административная деятельность органов внутренних дел / под ред. Л. Л. Попова. — М., 1983. — С. 72–125, 210–283.

І. В. Арістова, Н. П. Матюхіна, О. П. Рябченко, О. Г. Фролова,
В. П. Петров, О. І. Остапенко, А. Т. Комзюк.

Нові реалії, а саме: створення фактично нових органів внутрішніх справ, які діють на основі законодавства суверенної держави; оновлення особового складу органів внутрішніх справ, яке відбулось за роки незалежності; виникнення нових складних завдань, що їх повинні вирішувати органи внутрішніх справ; розвиток міжнародного співробітництва; необхідність удосконалення роботи з персоналом; втілення наукових основ організації праці в практичну діяльність органів внутрішніх справ – викликали необхідність дослідження проблем теорії, практики і шляхів удосконалення управління в органах внутрішніх справ в сучасних умовах.

Для удосконалення процесів управління в органах внутрішніх справ велике значення мають і накопичення інформації про передові прийоми й методи управління, і вивчення досвіду вітчизняного й зарубіжного, сучасного й минулого, і впровадження наукової організації праці, розуміння того, що без технічних засобів обробки інформації неможливе ефективне управління та прийняття обґрунтованих рішень.

Знання основ управління в органах внутрішніх справ потрібне не тільки керівникам різних рівнів, а й усім іншим працівникам, яким, враховуючи специфіку їх обов'язків, належить знати норми соціального управління, своє місце в «ієрархії» управлінського процесу, тобто свої функціональні обов'язки і методи їх реалізації, правила спілкування з людьми, порядок виконання функцій представника влади.

Майже кожному працівникові органів внутрішніх справ у своїй професійній діяльності доводиться виконувати обов'язки керівника, наставника, організатора, вихователя. Слідчий може керувати слідчо-оперативною групою, оперативний працівник – очолювати оперативно-пошукову групу, відповідальний черговий – черговий наряд, старший дільничний інспектор керує інспекторами зони обслуговування, а досвідчений міліціонер є старшим патрульної групи. Разом з тим, кожен працівник може виконувати й інші обов'язки: бути наставником, керувати групою працівників по підготовці службового документу, здійснювати адміністративний нагляд за особою, що перебуває на профілактич-

ному обліку, спілкуватись з представниками влади, засобів масової інформації, іншими офіційними особами, працювати безпосередньо з населенням, щось дозволяти або забороняти, тобто виконувати управлінські функції. І така діяльність для них є повсякденною.

Управління не слід розуміти в буквальному значенні слова. Управлінський процес не означає, що коли працівник прийшов на своє робоче місце, то він отримує відразу накази, розпорядження, вказівки. Навіть коли працівник цілий день провів наодинці, то він керується своїми посадовими обов'язками, компетенцією, заздалегідь розробленими планами і завданнями, тобто зазнає управлінського впливу як суб'єкт управління.

Звідси зрозуміла необхідність вивчення основ управлінської діяльності, залежно від конкретних обов'язків, всім особовим складом органів внутрішніх справ.

Конкретні форми, методи, шляхи удосконалення управління в органах внутрішніх справ можуть бути знайдені в процесі вивчення, узагальнення і наукового осмислення практики.

Головне завдання теорії управління в органах внутрішніх справ полягає в створенні цілісної, ефективної і гнучкої системи управління, послідовного реформування командно-бюрократичних принципів та методів управління і забезпечення переходу на сучасні технології вироблення, прийняття і реалізації управлінських рішень.

*Доктор юридичних наук, професор,
академік Академії правових наук України,
генерал-полковник міліції
О. М. Бандурка*

РОЗДІЛ I

ОСНОВИ ТЕОРІЇ УПРАВЛІННЯ. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

I.1. Загальне поняття управління. Управління як соціальне явище

Процеси управління мають місце там, де відбувається спільна діяльність людей для досягнення певних цілей. В найзагальнішому вигляді управління можна визначити як комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення і розвитку. Методологічне визначення цієї галузі правової системи пов'язане із соціальним явищем, яке одержало в Древньому Римі позначення латинським терміном «administratio».

У самому широкому змісті управління означає керівництво чим-небудь або ким-небудь. Однак обмежитися такою констатацією недостатньо. Варто розкрити зміст цього керівництва, його функціональне призначення. З погляду кібернетики – науки про управління – можна зробити наступні висновки:

– управління є функцією організованих систем різної природи (біологічних, технічних, соціальних), яка забезпечує їх цілісність, досягнення завдань, що стоять перед ними, збереження структури, підтримку належного режиму діяльності.

– управління служить інтересам взаємодії складових елементів тієї чи іншої системи;

– управління – внутрішня якість цілісної системи, основними елементами якої є суб'єкт (керуючий елемент) і об'єкт (керований елемент), які постійно взаємодіють на засадах самоорганізації (самоврядування);

– управління припускає не тільки внутрішню взаємодію складових елементів системи. Існує безліч взаємодіючих

цілісних систем різного ієрархічного рівня, що припускає здійснення управлінських функцій як внутрішньосистемного, так і міжсистемного характеру. В останньому випадку система вищого порядку виступає в ролі суб'єкта управління стосовно системи нижчого порядку, яка є в межах взаємодії між ними об'єктом управління;

– управління за своєю суттю зводиться до цілеспрямованого керуючого впливу суб'єкта на об'єкт, змістом якого є упорядкування системи, забезпечення її функціонування в повній відповідності з закономірностями її існування і розвитку;

– управління реальне тоді, коли в наявності відоме підпорядкування об'єкта суб'єкту управління, керованого елемента системи – її керуючому елементу. Отже, керуючий вплив – прерогатива суб'єкта управління.

В управлінні існують три основні види, відповідно до яких існують особливості управлінської діяльності:

– **управління в технічних системах** (нежива природа, технічне управління), де суб'єкт управління може бути живим або неживим, хоча мозковий центр обов'язково представлений людиною;

– **управління в біологічних системах** (жива природа, біологічне управління) також має природні засади і полягає у використанні людиною властивостей живого в напрямі узгодження біологічних можливостей людини з його соціальними можливостями, його «другої природи» – цивілізації;

– **управління в соціальних системах** (управління в суспільстві, соціальне управління), яке здійснюється в системі «суб'єкт – об'єкт», де перший елемент є представником другого, його об'єктивно чи суб'єктивно делегованою частиною. Управління діяльністю людських колективів практично безмежне, оскільки стосується людства як самокерованої системи, усіх форм його організації, в усіх сферах суспільного життя, життєдіяльності у першу чергу. Структурно це самоуправління здійснюється в межах певного суспільного утворення, соціальних структур суспільства, націй, діяльних колективів, сім'ї, людини. І в кожному з них присутні суб'єктивно-об'єктивні відносини, навіть на рівні людини, самоуправління якої теж системне: суб'єктом управління тут є мозок, об'єкт – біологічна організація людини, яка є відтворенням її природного існування, з постійним соціально-інформативним насиченням.

Всі три види управління пов'язані між собою.

Поділ управління відбувається і за сферами суспільного життя: управління матеріальним, духовним виробництвом, споживанням, які мають досить складну управлінську структуру.

Такі основні риси, що характеризують загальне поняття управління. Вони цілком прийнятні для розуміння управління в соціальній (суспільній) сфері, де в ролі суб'єктів і об'єктів управління виступають люди та їх різні об'єднання (держава, суспільство, територіальні утворення, суспільні об'єднання, виробничі і невиробничі об'єкти, родина тощо).

Звичайно, при цьому враховуються особливості соціальної сфери, найважливішим з яких є те, що управлінські зв'язки реалізуються через відносини людей. Суспільство являє собою цілісний організм зі складною структурою, з різного роду індивідуальними проявами, так само як і з функціями загального характеру. Звідси потреба у вираженні загального зв'язку – єдності соціальних процесів, яка знаходить своє вираження в здійсненні соціального управління. Останнє є однією з провідних умов нормально функціонування і розвитку суспільства.

Соціальне управління як атрибут громадського життя виражається в *ознаках*, визначених загальними рисами, властивими управлінню як науковій категорії, а також особливостями організації громадського життя. Найбільш істотне значення мають наступні з них.

По-перше, соціальне управління є тільки там, де має місце спільна діяльність людей. Сама по собі така діяльність (виробнича або інша) ще не в змозі забезпечити необхідну взаємодію її учасників, безперебійне й ефективне виконання загальних завдань, які стоять перед ними, досягнення загальних цілей. Управління організує людей саме для спільної діяльності у визначені колективи й організаційно їх оформляє.

По-друге, соціальне управління своїм головним призначенням має вплив, який упорядковує учасників спільної діяльності, що додає взаємодії людей організованості. При цьому забезпечується погодженість індивідуальних дій учасників спільної діяльності, а також виконуються загальні функції, необхідні для регулювання такої діяльності і пря-

мо впливають з її природи (наприклад, планування, координація, контроль тощо).

По-третє, соціальне управління головним об'єктом впливу має поведінку (дії) учасників спільної діяльності, їхні взаємини. Це – категорії свідомо-вольового характеру, у яких опосередковується керівництво поведінкою людей.

По-четверте, соціальне управління, виступаючи в ролі регулятора поведінки людей, досягає цієї мети в межах суспільних зв'язків, що є по суті управлінськими відносинами. Виникають вони, насамперед, між суб'єктом і об'єктом у зв'язку з практичною реалізацією функцій соціального управління.

По-п'яте, соціальне управління базується на визначеній підпорядкованості волі людей – учасників управлінських відносин, тому що їхні відносини мають свідомо-вольове опосередкування. Воля керуючих пріоритетна стосовно волі керованих. Звідси – владність соціального управління, це означає, що суб'єкт управління формує і реалізує «пануючу волю», а об'єкт підкоряється їй. Так виражається владно-вольовий момент соціального управління. Влада є специфічним засобом, який забезпечує підпорядкування волі керованих волі керуючих. Так відбувається вольове регулювання поведінки людей, а в умовах державної організації громадського життя забезпечується необхідне втручання державної влади в соціальні відносини.

По-шосте, соціальне управління має потребу в особливому механізмі його реалізації, що уособлюють суб'єкти управління. У ролі таких виступає визначена група людей, організаційно оформлена у вигляді відповідних органів управління (суспільних або державних), або ж окремі, уповноважені на це особи. Їх діяльність, яка має специфічне призначення й особливі форми вираження, є управлінською.

Управління, що розуміється в соціальному змісті, різноманітне. У самому широкому змісті воно може розумітися як механізм організації суспільних зв'язків. У подібному змісті можна говорити про те, що його завдання і функції практично виконують усі державні органи, незалежно від їх конкретного призначення, а також суспільні об'єднання. Елементом системи соціального управління є також і місцеве самоврядування. Об'єктом управління тут виступає не суспільство в цілому, всі варіанти суспільних зв'язків, що розвиваються в ньому.

Соціальне управління має і спеціальний зміст. У цьому варіанті його звичайно характеризують як державне управління, під яким розуміється специфічний вид державної діяльності, відмінний від її інших проявів (наприклад, законодавча, судова, прокурорська діяльність), а також від управлінської діяльності суспільних об'єднань та інших недержавних формувань (трудові колективи, комерційні структури і т. ін.). Державне управління – різновид соціального управління, з функціонуванням якого традиційно пов'язане формування особливої правової галузі, а саме – адміністративного права.

У сфері соціального управління можна розглядати управління суспільством, управління громадськими організаціями, управління виробництвом. Okремо відбувається управління так званими невиробничими видами діяльності: військовою справою, політичною діяльністю, медициною та діяльністю, яка має функціональне призначення (суд, прокуратура, міліція тощо).

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

Перелічити всі об'єкти управління неможливо, але й вище перерахованого здається досить, або зрозуміти, що поділ управління за сферами суспільного життя має на меті врахувати специфіку кожного об'єкту управління, встановити його самоуправлінський потенціал, внутрішні можливості і зовнішні чинники функціонування в системі певних об'єктів, без яких його життя неможливе.

Управління притаманне самокерованим системам. Такими є системи, яким властиві процеси управління. Оскільки функціонування таких систем здійснюється в умовах безперервних змін внутрішнього і зовнішнього середовища, завдання управління органів внутрішніх справ полягає в тому, щоб доцільно реагувати на ці зміни, що своєчасно забезпечуються перебудовою структури системи у відповідності з притаманними їй закономірностями і тенденціями. Це є управління у загальному вигляді. Воно здійснюється за допомогою механізмів, які розташовані в самій системі, тому управління виступає тут як самоуправління, що ство-

рює в ній дві підсистеми: підсистему, яка керує і підсистему, якою керують.

Органи внутрішніх справ існують у тісній єдності із зовнішнім оточенням, яке грає велику роль в їх житті, тому що служить джерелом ресурсів, необхідних для підтримки діяльності і подальшого розвитку. Вони отримують людські ресурси, інформацію, матеріальні цінності тощо із зовнішнього середовища, перетворюють їх у певні послуги та передають у зовнішнє середовище, тобто знаходяться у процесі постійного обміну із зовнішнім середовищем, забезпечуючи тим самим здатність свого існування та розвитку.

Зовнішнє середовище суттєво впливає на будь-яку організацію та визначає свої вимоги, тому керівництво повинне враховувати це у своїй роботі та гнучко реагувати. Це середовище не може бути постійним, воно весь час змінюється: або повільно, або різко і непередбачено. Зовнішнє середовище різнобічно впливає на ОВС. Це може проявлятися в різних формах, надаючи сприятливі умови та можливість для ефективного функціонування або створюючи погрози для його існування. Зовнішнє середовище численне за своїм складом. Воно включає велику кількість компонентів, які здійснюють різний за ступенем, характером та періодичністю вплив на ОВС: правовий, економічний, політичний, соціальний тощо.

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

Для характеристики управління необхідно визначитися з такими вихідними поняттями, як: «об'єкт управління», «суб'єкт управління», «управлінський процес», «управлінська дисципліна», «управлінські відносини», «мета управління»,