

agreement as an act of administration realizes the interests of third parties, and promotes the state and public interests. It is necessary to adopt the Law of Ukraine «On Administrative Agreements», which should fix the concept and features of administrative agreement, the legal status of its subjects, the order of conclusion, modification and termination of administrative contracts, requirements of the form and the content, the grounds and procedure for recognition of administrative contracts invalid, peculiarities of legal regulation of the measures to ensure public safety and public order.

Key words: *administrative agreement, decentralization of state administration, reforming of bodies of internal affairs, European Union legislation.*

Стаття надійшла 26 лютого 2015 р.

УДК 351.741

О. М. Ботнарєнко

ПРИЙНЯТТЯ ЕФЕКТИВНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЯК ПЕРЕДУМОВА ОПТИМІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальні питання вдосконалення способів ухвалення і виконання управлінських рішень щодо зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ. Проаналізовано причини прийняття поспішних управлінських рішень, що може зумовити виникнення організаційно-структурних проблемних ситуацій в органах внутрішніх справ. Наголошено на потребі розробки Концепції реформування і розвитку органів внутрішніх справ України. На підставі стислого аналізу наявних проблем визначено критерії оцінювання ефективності та шляхи їх удосконалення в контексті оптимізації органів внутрішніх справ на сучасному етапі державотворення.

Ключові слова: *управлінське рішення, органи внутрішніх справ, міліція, реформування, діяльність, удосконалення, оптимізація.*

Постановка проблеми. Демократизація суспільних відносин, конституційна реформа, активізація процесів євроінтеграції, удосконалення законодавства у напрямі посилення захищеності прав і свобод людини і громадянина обумовлюють необхідність чіткого визначення теоретичної сутності правового статусу правоохоронних органів узагалі та органів внутрішніх справ зокрема, який визначає роль і місце останніх у становленні правової і соціальної держави. Однак, незважаючи на численні дослідження особливостей діяльності органів

внутрішніх справ, це питання не можна вважати вирішеним ні на практичному, ні на теоретико-методологічному рівнях.

Нагальними проблемами сьогодення залишаються недосконалість організаційної й функціональної структури ОВС, неефективність планування та інспектування діяльності ОВС, відсутність дієвих критеріїв оцінки роботи ОВС у боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку, незадовільне матеріально-технічне забезпечення, що не відповідає рівню соціально-економічного розвитку суспільства та сучасної злочинності, виконання міліцією невластивих функцій, недосконалість системи професійної підготовки кадрів для ОВС, недосконалість та, головне, повільна система прийняття управлінських рішень, яка не сприяє гнучкому управлінню підрозділами, ефективному реагуванню на оперативну ситуацію та відповідальному ставленню керівників місцевого рівня до виконання своїх обов'язків як менеджерів тощо. Саме управлінські рішення є основною формою, яка виражає реакцію органів внутрішніх справ на стан правопорядку.

Складність і різноманітність завдань, які виконуються органами внутрішніх справ, обумовлюють необхідність прийняття раціональних управлінських рішень із питань організації охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Якість ухвалення таких рішень визначає процес управління, результати оперативно-службової діяльності, слугує вектором у подальшій оптимізації системи ОВС.

Управлінським рішенням належить ключова роль у процесі вдосконалення ОВС. Саме тому важливим є пошук науково обґрунтованих шляхів удосконалення способів ухвалення і виконання управлінських рішень, від яких залежить характер багатьох управлінських ситуацій, що виникають в органах внутрішніх справ.

Стан дослідження. Тема прийняття ефективних управлінських рішень як передумова оптимізації ОВС України є предметом численних наукових дискусій. Цій проблемі присвячено роботи В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, І. В. Арістової, О. М. Бандурки, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, І. Л. Бородіна, М. Г. Вербенського, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, С. М. Гусарова, П. В. Діхтєвського, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, В. В. Коваленка, А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова, В. В. Конопльова, С. Ф. Константінова, О. В. Копана, М. В. Корнієнка, В. І. Курила, Є. В. Курінного, М. Н. Курка, К. Б. Левченко, М. В. Лошицького, Д. М. Лук'янця, В. І. Олефіра, О. С. Остапенка, В. П. Петкова, С. В. Петкова, А. М. Подоляки, Т. О. Проценка, О. П. Рябченко, С. Г. Стеценка, В. Д. Суценка, В. К. Шкарупи та багатьох інших учених-адміністративістів.

Водночас у системі ОВС України досі чимало невирішених проблем, пов'язаних із невідповідністю діяльності їх підрозділів міжнародним стандартам захисту прав людини, каральною спрямованістю, дублюванням функцій з іншими правоохоронними органами, громіздким центральним апаратом, незадовільним організаційно-правовим і кадровим забезпеченням їх діяльності, та головне – неефективним прийняттям управлінських рішень.

Попри інтенсивність і широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам управлінських рішень в органах внутрішніх справ, багато питань у цій сфері ще потребують наукового опрацювання, а саме: правове забезпечення процесу підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень в ОВС; особливості інформаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення управлінських рішень; особливості контрольно-наглядової діяльності за їх прийняттям тощо, що і є **метою** наукового пошуку.

Виклад основних положень. Ці проблеми вимагають здійснення масштабних наукових досліджень, результатом яких має стати вжиття кардинальних заходів щодо реформування ОВС на основі прийняття ефективних управлінських рішень.

Останні розуміють як свідомий акт організаційної діяльності начальника, пов'язаний з вибором мети, шляхів і засобів її досягнення [1, с. 141]; заснований на законах і підзаконних актах акт відповідного керівника, що містить постановку цілей, обґрунтування засобів їх здійснення, прийнятий в установленому порядку і забезпечуючий організаційну сталість і вдосконалення діяльності [2, с. 398]; соціальний акт, який підготовлений на основі варіантного аналізу та оцінки, прийнятий у встановленому порядку, має директивне загальнообов'язкове значення, містить постановку цілей і обґрунтування засобів їх здійснення, а також організовує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління [3, с. 33].

З наведеного можна зробити висновок про багатоаспектний зміст категорії «управлінське рішення», що розглядається як: вид управлінської діяльності; соціальний акт; вибір і прийняття певних варіантів вирішення проблеми; вид роботи в апараті управлінської; певний етап процесу управління; варіант впливу управляючої підсистеми на керувану; організаційно-практична діяльність керівника; послідовність певних етапів, кожний з яких складається із відповідних стадій [4, с. 213–218].

Як правило, в науковій літературі до загальних ознак управлінських рішень належать: соціальна сутність; директивність і загальнообов'язковість; активна та організуюча спрямованість визначення

цілей та систему засобів їх здійснення; додержання строків виконання рішень; наявність системи правил, що визначають порядок розробки, обговорення, прийняття, набрання рішенням відповідної сили, внесення до нього змін і порядок відміни; наявність можливих варіантів дій і вибору одного з них, згідно з об'єктивно існуючою обстановкою, інтересами та потребами; вибір і прийняття варіанта дій є результатом свідомої розумово-психологічної діяльності [4, с. 213–218; 5, с. 304–309].

Прийняття управлінського рішення як процес вибору однієї з можливих альтернатив розв'язання проблеми передбачає використання різних методів, сукупність яких становить їх інструментарій. У теорії менеджменту управлінські рішення прийнято класифікувати за різними ознаками. За об'єктом впливу рішення поділяють на: зовнішні, що стосуються відносин органу із зовнішнім середовищем; внутрішні, що стосуються лише організації; змішані, які стосуються і організації, і зовнішнього середовища. За функціями управління рішення поділяються на: загальні, що стосуються всіх сторін діяльності організації; часткові, що спрямовані на окремі елементи системи або аспекти діяльності організації. За формою відображення рішення можуть бути письмові та усні. За ступенем поінформованості керівника (повноти інформаційного забезпечення) управлінські рішення поділяють на рішення, що ухвалюються в умовах: визначеності; неповної визначеності (ризик); повної невизначеності [6, с. 54].

Значний внесок у дослідження проблематики управлінських рішень зробив В. В. Конопльов, який вважає, що, по-перше, управлінське рішення можна розглядати як вид діяльності, пов'язаної з підготовкою, прийняттям і реалізацією певних варіантів дій; по-друге, управлінське рішення є своєрідною формою впливу керівного суб'єкта (працівник ОВС як представник влади в зовнішньоадміністративних відносинах; начальник (старший) стосовно підлеглого у внутрішньоорганізаційних адміністративних відносинах) на об'єкта, яким керують (конкретну особу, групу осіб чи на конкретні суспільні відносини); по-третє, як послідовність певних етапів (підготовка та прийняття управлінського рішення, кожний з яких також складається із певних стадій) [5, с. 304–309].

Максимальний виховний ефект, як і максимальна ефективність управлінських рішень ОВС, можливі, якщо збігається оцінка суб'єкта управління, виконавця й громадськості, за умови, що рішення є оптимальним та якісним.

Оцінку ефективності управлінських рішень у діяльності органів внутрішніх справ дають різні суспільні інститути: громадяни, сім'я,

трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури. Є і певні процедури, відповідно до яких така аналітична діяльність призводить до тих чи інших наслідків. Чимало інформації містять звіти органів внутрішніх справ та органів статистики. Важливим засобом аналізу й оцінки ефективності управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ виступає громадська думка. Проте вона, на жаль, залишається на крайній низькому рівні.

Рівень довіри суспільства до міліції є базовим критерієм оцінки її діяльності, а також – складовою її легітимності в очах громадян. Результати досліджень останніх років (серпень 2012 р. – березень 2015 р.) засвідчують, що більшість громадян тією чи іншою мірою міліції не довіряють.

Співвідношення між тими, хто не довіряє (зовсім і «скоріше») міліції, і тими, хто довіряє (цілком і «скоріше») є негативним: від 33% у серпні 2012 р. до 58% у грудні 2014 р. [7, с. 19].

Громадяни оцінюють діяльність ОВС доволі критично. За результатами опитування, більшість респондентів вважає, що правоохоронці «не дуже добре» або «погано» виконують такі завдання, як виявлення та розкриття злочинів (79%); забезпечення захисту власності від злочинних посягань (78%); надання соціально-правової допомоги громадянам (76%); забезпечення особистої безпеки громадян (76%); запобігання правопорушенням і їх припинення (76%); забезпечення безпеки дорожнього руху (72%); охорона громадського порядку (71%) [7, с. 20].

Очевидно, що система ОВС не може функціонувати і розвиватися без внутрішніх суперечностей. З одного боку, вони гальмують її нормальне функціонування, а з іншого, – виступають рушійною силою, джерелом її розвитку, вдосконалення.

Основною причиною виникнення організаційно-структурних проблемних ситуацій в органах внутрішніх справ є те, що за будь-якої проблеми відразу створюється структурний підрозділ, для якого розпочинають підбирати і уточнювати загальні і спеціальні функції. В результаті таких поспішних управлінських рішень:

- не враховуються принципи і закономірності організаційної структури системи;
- не розкриваються особливості управління на різних рівнях;
- нерівномірно розподіляються обов'язки і повноваження керівників і підлеглих на різних рівнях управління;
- розрахунок штатної чисельності апаратів управління і різних підрозділів здійснюється не науковими методами, а шляхом необдуманого адміністрування;

– постійні перебудови організаційних структур не мають наукової основи, а здійснюються в порядку експерименту.

Справді, з моменту юридичної легітимації міліції її організаційно-правовий статус, обсяг і зміст повноважень знаходяться в стані перманентного реформування.

Кожна зміна на рівні керівництва держави або відомства неодмінно супроводжувалася подібною ініціативою (реформування, модернізація). Зокрема, в 1996 р. були ухвалені Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ і Комплексна програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000 рр. Тоді ж РНБО розглядала Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України (не були ухвалені); 2008 р. – затверджена Концепція реформування кримінальної юстиції; 2012 р. – створений Комітет з питань реформування правоохоронних органів, презентовані основні положення Концепції реформування органів внутрішніх справ (офіційний текст так і не був опублікований). Крім того, неодноразово пропонувалися ініціативи з покращення окремих аспектів діяльності ОВС. Так, у травні 2013 р. на обговорення громадськості був поданий проект Комплексного плану заходів з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013–2014 рр., який не був затверджений [7, с. 4].

Анонсування чергової реформи, як правило, відбувалося після зміни влади або напередодні чергових виборів. Попередні концепції, стратегії, плани реформування великою мірою схожі з нинішніми, особливо в обґрунтуванні необхідності реформи та її цілей. Однак жодна з попередніх спроб не була завершена. Процес реформування щоразу переводився в режим «ручного управління» і спрямовувався на реалізацію тактичних цілей.

Невиконання зобов'язань зазвичай аргументувалось економічними та політичними причинами (неможливістю завершити реформу через втрату посади главою держави чи відомства, або через зміну владної політичної сили). Часто реформаторські починання завдавали системі більше шкоди, ніж користі [7, с. 4–5]. Неабияку роль у цьому питанні виконали швидкі, непродумані, непослідовні та непрофесійні управлінські рішення відповідних керівників.

Для урегулювання цієї ситуації доцільно, на наш погляд, розробити і ухвалити Концепцію реформування і розвитку органів внутрішніх справ України, мета якої полягає в створенні науково обґрунтованих принципів і критеріїв побудови інституційної структури органів внутрішніх справ, формування на цій основі їх оптимальної моделі, здатної ефективно захищати права і свободи людини і громадянина, протидіяти злочинності і корупції, забезпечувати громадську безпеку,

проводити досудове слідство і реалізовувати заходи кримінально-виховного впливу на порушників чинного законодавства [8, с. 177].

У результаті реформаційних заходів не вирішено багато важливих питань не тільки організаційно-правового статусу міліції, але і її соціально-правової інституалізації в сучасному українському суспільстві. Українська міліція, як і раніше, мілітаризована. За визначення основних рис нової міліції (поліції) треба зважати на її соціальне призначення. Це повинна бути не карально-охоронна сила, яка дбає про інтереси держави та намагається схопити злочинця, а демократичний інститут, невід'ємна частина суспільства, покликана захищати законні права та інтереси конкретної особи, гарантувати людині безпечні умови життя. Так, наприклад, у програмному документі реформи поліції Канади влучно зазначено: «Поліція не може більш розглядатись як командос, які закинуті в суспільство, щоб визволити його від зла. Поліція – це суспільство, а суспільство – це поліція» [9].

Досі фактично нез'ясований механізм функціонування місцевої міліції. Численні спроби місцевих влад створити такі підрозділи безрезультатні, оскільки не відповідали законодавству і загальній концепції побудови міліційного відомства [10, с. 8–9].

Неабиякою мірою це пов'язано з тим, що організаційно-правове становлення української міліції тривалий час здійснювалося під значним впливом суб'єктивних чинників, що недооцінюють необхідність адаптації її організаційних структур, правового закріплення цілей, завдань, функцій, владних повноважень до нових реалій української державності, інститутів громадянського суспільства, що активно формуються. Внаслідок цього, як слушно наголошує С. М. Гусаров, правова основа організації і діяльності міліції формувалася за відсутності цілісної, законодавчо закріпленої концепції, а чимало гострих питань надання міліції організаційної цілісності, взаємин міліції і громадян, формування підрозділів місцевої міліції не вирішувалися, залишаючись без юридичного регламентування [11, с. 24].

Одним із напрямів підвищення ефективності діяльності ОВС є уникнення складної та бюрократизованої системи зовнішнього і внутрішнього документообігу, яка істотно загострює їх діяльність. У зв'язку з цим доцільно впровадити в практичну діяльність ОВС єдині норми створення уніфікованих управлінських документів та організації роботи зі службовими документами в умовах застосування електронного документоутворення і документообігу з метою запобігання втрат і електронної службової інформації.

Вкрай важливим питанням, яке потребує якнайшвидшого вирішення, є оцінка ефективності діяльності органів внутрішніх справ

України, а також прийнятих управлінських рішень. У зв'язку з цим необхідно розробити відповідні критерії, які мають сприяти реалізації стратегічних цілей державної політики в правоохоронній сфері, відображати реальний стан правопорядку в державі та унеможливити фальсифікацію статистики у будь-якій формі. Під час розробки критеріїв потрібен комплексний підхід (наприклад, у Росії критерії складаються з 18 показників, за підрахування яких виводиться середній бал, відтак робиться висновок щодо ефективності роботи працівників ОВС).

Вважається за доцільне впровадити зазначену систему оцінювання і в Україні, враховуючи раніше розроблені МВС України пріоритети роботи міліції у вигляді директив. Відсутність цих критеріїв призводить до дублювання функцій, а отже, до погіршення результативності діяльності правоохоронних органів, за якої кожне відомство намагається привласнити позитивні показники, а не працювати задля спільного результату. Ще однією причиною ухвалення недосконалих управлінських рішень є неефективне використання зарубіжного досвіду організації поліцейської діяльності, насамперед високорозвинених країн, які традиційно втілюють принципи правової держави, мають розвинені структури громадянського суспільства, сформовані правові системи та налагоджені механізми реалізації правових приписів. Йдеться про дефіцит практичних рекомендацій щодо використання такого досвіду в професійній діяльності органів внутрішніх справ України [12].

Висновки. Отже, вирішення означених проблем убачається насамперед через: забезпечення дотримання принципу верховенства права у діяльності ОВС; чітке визначення завдань і повноважень ОВС, розмежування їх із компетенцією інших правоохоронних органів, створення відповідних механізмів координації в їхній діяльності; формування в системі МВС нової системи досудового слідства; продовження напрацювання нормативно-правової бази щодо визначення правового статусу та організації діяльності місцевої міліції як структурного елемента в системі МВС України, що має забезпечувати громадський порядок на місцях; забезпечення створення ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення; упорядкування умов організаційно-правового, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення ОВС залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних обов'язків; розширення участі ОВС у міжнародному співробітництві; створення та запровадження механізмів унеможливлення використання ОВС у партійно-політичних, групових чи особистих інтересах; запровадження ефективно діючих систем і механізмів цивільного демократичного контролю за діяльністю

ОВС; розроблення з урахуванням європейських стандартів і завдань, що покладаються на ті чи інші ОВС, і запровадження нових внутрішніх й зовнішніх критеріїв і методики оцінювання їхньої функціональної діяльності. Підсумовуючи, слід зазначити, що управлінські рішення акумулюють комплекс розумових, організаційних, технічних, тактичних, юридичних та інших операцій в органах і підрозділах внутрішніх справ. Від ефективності їх прийняття залежить стан правопорядку в країні, відповідна громадська думка про діяльність правоохоронного відомства та подальший розвиток органів внутрішніх справ України.

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О. М. Бандурка. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

2. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В. М. Плішкін; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.

3. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. – М.: Наука, 1972. – 288 с.

4. Музичук О. М. Процедури прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ / О. М. Музичук // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2007. – Вип. 36. – С. 213–218.

5. Конопльов В. В. Управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: сутність та організаційно-правові питання підготовки і прийняття / В. В. Конопльов. – Сімферополь: Вид-во Крим. юрид. ін-ту ХНУВС, 2006. – 356 с.

6. Державне управління: навч. посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

7. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи сектору безпеки і оборони України // Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ: інформаційно-аналітичні матеріали круглого столу (16 квітня 2015 р.). – К.: Центр Разумкова, 2015. – 56 с.

8. Зозуля І. В. Концептуальне забезпечення реформування системи МВС України: мета, завдання та базові принципи в запропонованих проектах / І. В. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 174–183.

9. Бардук В. С. Шляхи оптимізації правоохоронної діяльності / В. С. Бардук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gisap.eu/ru/remedial-activity>

10. Негодченко О. В. Створення місцевої міліції – перспективний напрям реформування органів внутрішніх справ / О. В. Негодченко // Наук. вісник юрид. академії Міністерства внутр. справ. – 2003. – № 3. – С. 3–9.

11. Гусаров С. М. Проблеми формування місцевої міліції у структурі Державної автомобільної інспекції України / С. М. Гусаров // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 22–25.

12. Бесчастний В. М. Міжнародний досвід у діяльності міліції України / В. М. Бесчастний // Віче. – 2009. – № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1780/>

Ботнарченко А. Н. Принятие эффективных управленческих решений как предпосылка оптимизации органов внутренних дел Украины

Рассмотрены актуальные вопросы совершенствования способов принятия и выполнения управленческих решений относительно укрепления законности в деятельности органов внутренних дел. Проанализированы причины принятия поспешных управленческих решений, последствием которых может быть возникновение организационно-структурных проблемных ситуаций в органах внутренних дел.

Акцентируется внимание на необходимости разработки Концепции реформирования и развития органов внутренних дел Украины. На основании сжатого анализа существующих проблем, определены критерии оценивания эффективности и пути их усовершенствования в контексте оптимизации органов внутренних дел в современных условиях развития государства.

Ключевые слова: управленческое решение, органы внутренних дел, милиция, реформирование, деятельность, усовершенствование, оптимизация.

Botnarenko O. M. The adoption of effective administrative decisions as a prerequisite of optimization of bodies of internal affairs of Ukraine

The actual issues of improving methods of decision-making and implementation of the administrative decision of strengthening legality in the activity of bodies of internal affairs are considered. The criteria of the efficiency evaluation and the ways of their perfection are defined in the context of bodies of internal affairs optimization on the modern stage of development of the state.

The essence, general characteristics and types of management decisions are defined in details. The conclusion as to the diverse content of the category «administrative decision» is made.

The attention is paid to the importance of the administrative influence on the work of bodies of internal affairs. The reasons of the hasty administrative decision-making with the result of the appearance of the organizational and structural problematic situations in the organs of interior are analyzed. The need for the creation of the Concept of reformation and development of the bodies of internal affairs of Ukraine is emphasized.

Factually proved that the public opinion is an important source of analysis and evaluation of the effectiveness of management decisions of the administrative work of bodies of internal affairs. So, the summarized data of the survey of citizens' interviews, made with the aim to determine their opinion on the evaluation of bodies of internal affairs' activity are presented. The proposals as to the practical application of foreign countries law enforcement organs organizational experience in Ukraine are made. The criteria of efficiency evaluation and the ways of their improving in the context of bodies of internal affairs optimization at the contemporary stage of state building are presented on the background of the brief analysis of the existing problems.

Key words: administrative decision, bodies of internal affairs, militia, reformation, activity, improvement, optimization.

Стаття надійшла 18 березня 2015 р.